

Projekt „Digitales Amt – Legistik“



Registerlandkarte



Inhalt

1	Executive Summary	3
2	Überblick der Registerlandschaft	4
3	Systematische Registererhebung	6
3.1	<i>Methodik und Vorgehensweise</i>	6
3.1.1	Datenbasis	6
3.1.2	Merkmale zur Beschreibung der Registerlandschaft	6
3.1.3	Bereinigung, Aktualisierung und Zusammenführung	8
3.1.4	Einbindung der registerverantwortlichen Stellen	8
3.1.5	Qualitätssicherung	8
3.2	<i>Allgemeine Erkenntnisse</i>	9
3.2.1	Definition des Registerbegriffs	9
3.2.2	Zielsetzungen der Führung von Registern	10
3.2.3	Eindeutige Identifikationsmerkmale und Datenschutz	10
3.2.4	Zuordnung zu Datenklassen	11
3.2.5	Schnittstellen & Datenflüsse	11
4	Rechtliche Betrachtung der Registerlandschaft	12
4.1	<i>Rechtliche Grundlage von Registern</i>	12
4.1.1	Rechtliche Definition von Registern (Registerbegriff/ Registerzweck)	12
4.1.2	Rechtslage für den Betrieb von Registern	12
4.2	<i>Datenschutz und Datensicherheit</i>	14
4.2.1	Auskunftsansuchen	14
4.2.2	Zugriffskontrollen (Überprüfung der Rechtmäßigkeit)	15
4.3	<i>Datenaustausch</i>	15
4.3.1	Behördlicher Datenaustausch	15
5	Sichtweise ausgewählter Akteure	17
5.1	<i>Vorgangsweise und Methode</i>	17
5.2	<i>Interview mit Experten des BMDWs</i>	17
5.3	<i>Interview mit Experten des BMJs</i>	19
5.4	<i>Interview mit Experten des BMFs</i>	21
5.5	<i>Interview mit Experten des BMIs</i>	24
5.6	<i>Interview mit Experten der Statistik Austria</i>	25
5.7	<i>Synergieeffekte & Weiterentwicklungspotentiale</i>	28
5.7.1	Zentralisierung in Bezug auf Registerverantwortlichkeit	28
5.7.2	Rechtlicher Teil	28
5.7.3	Standardisierung und Harmonisierung	29
5.7.4	Datenaustausch	30
5.7.5	Datennutzung	31
6	Visualisierung	32
6.1	<i>Zielsetzung der Visualisierung</i>	32
6.2	<i>Visualisierung der erhobenen Registerdaten</i>	34
6.2.1	Vernetzter Registerkern	35
6.2.2	Unvernetzter Registerkern (Einzelregister)	36
6.3	<i>Ausblick & weitere Ideen</i>	39



6.3.1	Dynamische Darstellung	39
6.3.2	Abfragemöglichkeiten	39
6.3.3	Datenaustausch der Behörden	39
7	Zusammenfassung und Ausblick	40



1 Executive Summary

Die Optimierung der Registerlandschaft ist eine der wesentlichen Absichten der IKT-Strategie der österreichischen Verwaltung. Die vorliegende aktualisierte Registerübersicht inklusive der erhobenen Registermerkmale bietet eine Grundlage für weitere Evaluierungen möglicher Anwendungsfälle im Zusammenhang mit anderen Projekten, beispielsweise Register- und Systemverbund, E-ID und/oder Ausweisplattform. Im Rahmen des Projektes wurden mit ausgewählten Akteuren der Registerlandschaft (Ressorts und Organisationen) ExpertInneninterviews geführt, um die erhobenen Daten zusätzlich mit impliziten Wissen und zusätzlichem Know-How über die Verwendung und den Betrieb von Registern in der österreichischen Verwaltung anzureichern.

Zur Veranschaulichung und Darstellung der erarbeiteten Zusammenhänge aus den erhobenen Registerdaten wurde eine Grundlage für eine Visualisierung erstellt. Durch die Visualisierung der Datenflüsse zwischen den Registern wurde der Vernetzungsgrad der Registerlandschaft offensichtlich. Dabei wurde ein stark vernetzter Registerkern sowie Register, die derzeit noch keine Daten aus anderen Registern beziehen, sichtbar. Als weiteres wichtiges Merkmal wurde die Ausstattung mit einer bereichsspezifischen Personenkennzahl identifiziert. Deren Verbreitung konnte über die Visualisierung verdeutlicht werden. Die beinhalteten Registerdaten wurden außerdem einem Registerdatenkern zugeordnet. Dadurch sind entsprechende Datenschwerpunkte aus der Darstellung zu entnehmen.

Generell zeigten sich bei der Analyse der Ergebnisse vor allem Weiterentwicklungspotentiale in den Bereichen Standardisierung, Schnittstellen und Datenführung, sowie im Hinblick auf verschiedene Möglichkeiten zur Verbesserung der Datenqualität – beispielsweise im Bereich des Personenclearings. Verbesserungen in diesem Bereich wie beispielsweise die Einrichtung einer zentralen Clearingstelle oder kleiner Änderungen im Hinblick auf die Datenerfassung (z.B. Richtlinien für die Dateneingabe) hätten wahrscheinlich auch positive Effekte auf bestimmte E-Government-Prozesse.

Sowohl beim Start der Registererhebung als auch im Laufe der Interviews zeigte sich, dass einige Begriffe, wie zum Beispiel der Registerbegriff, sehr unscharf sind und daher keine trennscharfe Zuordnung möglich ist. Dieser Punkt sowie die Analyse rechtlicher Grundlagen inklusive Datensicherheit und Datenschutz sind Teil der rechtlichen Betrachtung.

Die vorliegende aktualisierte Registererhebung und die Grundlage für die Visualisierung stellen einen Mehrwert für die weitere Analyse von Weiterentwicklungspotentialen in Bezug auf einen eventuellen Datenaustausch und die weiterführende Nutzung bestehender Datenbestände dar. Die Registerübersicht stellt jedoch nur eine aktuelle Momentaufnahme einer dynamischen Registerlandschaft dar. Eine regelmäßige Aktualisierung der Registererhebung sowie eine dynamische Visualisierung könnten für eine Weiterentwicklung erforderlich sein und auch Erleichterungen in der Etablierung weiterer Registerdatennutzungen bringen.



2 Überblick der Registerlandschaft

Die Optimierung der Registerlandschaft stellt eine der wesentlichen Absichten der IKT-Strategie der österreichischen Verwaltung dar. Ziel ist es, eine leistungsfähige Infrastruktur für ein zeitgemäßes Verwaltungshandeln zu etablieren und die Ermöglichung neuer innovativer Behördendienste voranzutreiben. Eine der Grundvoraussetzungen für diese Optimierung ist die Schaffung einer Übersicht über alle auf Bundesebene vorhandenen Register der Behörden.

Das gegenständliche Projekt hat daher die zentrale Aufgabe, eine aktuelle Übersicht der österreichischen Registerlandschaft zu schaffen, um einen Überblick über bestehende Register und deren Mehrwert für Politik und Gesellschaft zu bieten. Dieser Überblick soll zudem als Input für eine Darstellung auf der Webseite des Digitalen Amtes oder für allfällige Printfassungen dienen und kann auch für weitere Planungen im Rahmen des Register- und Systemverbunds (RSV) herangezogen werden.

Die Erstellung einer Registerlandkarte hält vielfältige Nutzungspotenziale und Möglichkeiten für weitere Projekte in diesem Bereich bereit. Die Betrachtung einzelner Register kann so von der Auskunft über allgemeine Zuständigkeiten, rechtliche Grundlagen, gesetzliche Verankerungen und Einschränkungen im Zusammenhang mit den jeweiligen Registern bis hin zu potenziellen Schnittstellen mit anderen Registern reichen und einen entsprechenden Mehrwert leisten. Eine Übersicht existierender und potenzieller Schnittstellen zwischen den Registern ist die Basis für das Vorantreiben innovativer Verwaltungsleistungen, insbesondere der Entwicklung von Once-Only und No-Stop-Services. Gleichzeitig ergeben sich Möglichkeiten für die Gestaltung neuer schlanker Services, die auf bestehenden Datenressourcen aufbauen, wie beispielsweise die Implementierung innovativer digitaler Services rund um das Thema der digitalen Identitäten.

Um mit der gegenwärtigen Registerlandkarte eine Grundlage für diese weiterführenden Potenziale zu schaffen und dabei sowohl die strategischen Anliegen des Digitalen Aktionsplans als auch die rechtlichen Ausarbeitungen des Projektes „Digitales Amt – Legistik“ umzusetzen, wurden die nachfolgenden Arbeitsschwerpunkte verfolgt.

In einem ersten Schritt wurden sowohl die Anforderungen der StakeholderInnen an eine Registerlandkarte als auch deren Zielbilder erhoben, mit dem Ziel zu einer hohen Nutzung und Mehrwert für die beteiligten StakeholderInnen beizutragen. Die StakeholderInnen in diesem Zusammenhang sind insbesondere die genannten ProjektmitarbeiterInnen der Projektumwelten.

In einer wissenschaftlichen Vorarbeit wurden Indikatoren zur Bestimmung der Qualität und Aktualität von Registerdaten definiert. Auf Basis einer systematischen Registererhebung entstand eine Registerliste bzw. Datenbank. Bei diesem Arbeitsschritt wurden der Registerübersicht zusätzliche Merkmale und Eigenschaften der Register hinzugefügt (siehe dazu Kapitel 3).

In einem zweiten Schritt wurden die Ressorts über die CDO-Taskforce eingeladen an der Registererhebung mitzuwirken und die Daten hinsichtlich der Register in ihrem Zuständigkeitsbereich zu aktualisieren und zu ergänzen. Die zahlreichen Rückmeldungen der Ressorts wurden anschließend entsprechend zusammengeführt und die rechtlichen Grundlagen von RechtsexpertInnen qualitätsgesichert.



Im Anschluss wurden ExpertInneninterviews mit fünf Akteuren der Registerlandschaft entlang eines semi-strukturierten Leitfadens durchgeführt, um implizites Wissen und zusätzliches Know-How zu erhalten. In diesen Interviews wurde ein genereller Überblick über die Registerlandschaft aus der Perspektive der InterviewpartnerInnen erarbeitet sowie rechtliche Aspekte hinsichtlich des Datenschutzes, der Datensicherheit und des Betriebs von Registern besprochen. Der zweite Teil des Interviews befasste sich mit den Stärken und Schwächen der Registerlandschaft sowie dem Entwurf eines Zukunftsbildes. Ebenso wurden mit den Akteuren mögliche nächste Schritte zur Verbesserung der Registerlandschaft erörtert.

Der vorliegende Ergebnisbericht umfasst eine systematische Übersicht der Registerlandschaft, die Methoden und Verfahren zur Erstellung der Registerlandkarte, sowie eine rechtliche Betrachtung der Registerlandschaft. Weiters gibt er einen Einblick in die Sichtweisen ausgewählter Akteure und sich daraus ergebender Synergieeffekte und Weiterentwicklungspotentiale. Ebenso stellt er eine Visualisierungsgrundlage der in Österreich vorhandenen Daten bereit und behandelt die sich aus dem Projekt ergebenden Schlussfolgerungen.

Das folgende Kapitel widmet sich im Detail der systematischen Registererhebung und beleuchtet die dabei angewandte Methodik, insbesondere die konkrete Vorgehensweise der Erhebung, sowie die sich daraus ergebenden Erkenntnisse.



3 Systematische Registererhebung

3.1 Methodik und Vorgehensweise

3.1.1 Datenbasis

Zielsetzung des Projekts war eine möglichst umfassende Erhebung der österreichischen Registerlandschaft auf Bundesebene. Dazu wurde eine Reihe bestehender Datenquellen verwendet, deren Bereinigung, Aktualisierung und Zusammenführung eine erste Übersicht der Registerlandschaft in Österreich ergab. Folgende Grundlagendokumente wurden dazu herangezogen:

- Registererhebung 2014 (BKA)
- Verwaltungsregister – Schnittstellen und Nutzungsszenarien 2016 (BKA)
- Registererhebung 2018 (Donau-Universität Krems, Zentrum für E-Governance)

Eine Anfrage an das seit 2018 stillgelegte Datenverarbeitungsregister blieb ergebnislos, so dass etwaig vorhandene Informationen zu Registern im Kontext von meldepflichtigen Datenverarbeitungstätigkeiten an das DVR nicht mit der vorliegenden Registererhebung abgeglichen werden konnten.

3.1.2 Merkmale zur Beschreibung der Registerlandschaft

In einem zweiten Schritt wurde festgelegt, welche Registermerkmale und -eigenschaften in eine detaillierte tabellarische Übersicht einfließen sollten. Ein wesentliches Kriterium hierfür war die Erstellung einer geeigneten Datenbasis für eine mögliche weiterführende Darstellung der Registerdaten in einer Registerlandkarte.

Eine zentrale Herausforderung bei diesem Prozessschritt war es, sich auf Merkmale und Eigenschaften zur Beschreibung von Verwaltungsregistern festzulegen, die über alle Register hinweg erfasst werden können. Das Merkmal musste demnach ausreichend abstrakt sein, um auch Spezialfälle erfassen zu können, gleichzeitig jedoch eine hinreichend detaillierte Beschreibung ermöglichen. Neben den bestehenden Grundlagendokumenten wurde dazu eine Studie des Statistischen Bundesamts in Deutschland¹ als Quelle genutzt, in deren Rahmen eine systematische Erhebung der deutschen Registerlandschaft durchgeführt wurde. Die zu erfassenden Merkmale, die sich in der Registererhebung als Spalten der tabellarischen Übersicht wiederfinden, wurden schließlich in einem iterativen Prozess gemeinsam mit den ProjektpartnerInnen entwickelt und kritisch reflektiert.

¹

<https://www.normenkontrollrat.bund.de/resource/blob/72494/476024/04a6019c945895d3587136ff2ce46b73/2017-10-06-download-nkr-gutachten-2017-anlage-untersuchung-staba-register-data.pdf?download=1>



Als Ergebnis dieses Abstimmungsprozesses wurden folgende Merkmale festgelegt, die im Rahmen der vorliegenden Registererhebung erfasst werden:

ÜBERBLICK

- Langbezeichnung
- Registerkennung
- Kurzbeschreibung
- Rechtsgrundlage
- Zuordnung zu einem staatlichen Tätigkeitsbereich nach E-Gov-BerAbgrV

INHALTE

- Zentrale Inhalte
- Attribute/Datenfelder
- Identifikationsmerkmale
- Zuordnung zu Datenklassen (personen-, unternehmens-, objektbezogene Daten)

GOVERNANCE

- Verantwortliche/r
- Datenhoheit
- AuftragsverarbeiterIn
- Technische/r BetreiberIn

ZUGANG & AUTHENTIFIKATION

- Zugangsmodell
- Zugriffsverwaltung
- Link zum Betriebshandbuch

SCHNITTSTELLEN

- Technische Schnittstelle
- Link zur Schnittstellenspezifikation
- Register, zu denen eine automatische Synchronisation erfolgt
- Register, aus denen regelmäßig Daten bezogen werden
- Register, in die Daten regelmäßig abfließen

DATENQUALITÄT

- Mechanismen zur Sicherstellung der Datenaktualität
- Mechanismen zur Sicherstellung der Validität der Daten

SONSTIGES

- Gebühren
- Ansprechperson der registerführenden Stelle
- Sonstige Anmerkungen



3.1.3 Bereinigung, Aktualisierung und Zusammenführung

Anschließend erfolgte eine Selektion der Register anhand der Definition des Registerbegriffs, der diesem Projekt zu Grunde gelegt wurde (siehe Abschnitt 3.2.1). Auf Grund des teilweise älteren Datums der verwendeten Grundlagendokumente wurde jedes Register überprüft, ob es nicht inzwischen abgeschafft, ersetzt oder in ein anderes Register integriert wurde. Die Informationen zu den so selektierten Registern wurden anschließend aus den in Abschnitt 3.1.1 angeführten Grundlagendokumenten zusammengeführt, durch Desk-Research überprüft und gegebenenfalls aktualisiert. Datenfelder, die erst im Zuge der aktuellen Registererhebung aufgenommen wurden, wie beispielsweise zum Vorkommen der bPK (bereichsspezifischen Personenkennzahl), wurden ebenfalls in diesem Schritt bereits ergänzt, sofern dazu eindeutige Informationen vorlagen.

3.1.4 Einbindung der registerverantwortlichen Stellen

Die bereinigte und aktualisierte Registererhebung wurde in einem nächsten Schritt zur weiteren Bearbeitung, Ergänzung und Qualitätssicherung an die Bundesministerien über die CDO Taskforce versandt. Die Verantwortlichen der zuständigen Stellen wurden gebeten, die Informationen zu ergänzen bzw. abzuändern. Eine ausführliche Anleitung, die etwaigen Verständnisproblemen sowohl hinsichtlich Aufgabenstellung als auch der Systematik der Erhebung vorbeugen sollte, wurde der Befragung angefügt. Zusätzlich hat das Projekt zwei Informationsveranstaltungstermine angeboten, zu denen die mit der Befüllung der Registererhebung befassten MitarbeiterInnen eingeladen waren, um allgemeine Informationen zum Projekt zu erhalten und mögliche vorhandene Fragen zu klären. Für die Befragung wurde eine Frist von etwas über drei Wochen gesetzt, nach deren Ablauf fast alle Häuser die Informationen bezüglich Register in ihrem Zuständigkeitsbereich zurückgemeldet hatten.

3.1.5 Qualitätssicherung

Die zurückgemeldeten Datensätze wurden im Hinblick auf die Vollständigkeit der Angaben sowie die Plausibilität der weiteren Informationen qualitätsgesichert. Hierbei wurden möglichst alle fehlenden Informationen mittels Desk-Research oder durch Kontaktaufnahme zu den gemeldeten Ansprechpersonen nachrecherchiert und ergänzt, sowie alle vorhandenen Einträge auf Aktualität, Plausibilität und Vollständigkeit überprüft. Weiters wurden die angegebenen Rechtsgrundlagen einer fachkundigen Überprüfung durch die Rechtsexpertinnen im Projektteam unterzogen. Im Zuge der Qualitätssicherung entstandene Fragestellungen wurden unter Einbeziehung des Projektteams besprochen und mögliche/ notwendige Folgeschritte abgestimmt.



3.2 Allgemeine Erkenntnisse

Die im Projektverlauf erstellte Registererhebung und die darin enthaltene Datenbasis bildet den derzeitigen Datenbestand ab. Weitere Detaillierungen sollten jedoch gegebenenfalls ergänzt werden, um die darin enthaltenen Daten fortlaufend zu verbessern und/oder auf dem aktuellen Stand zu halten.

3.2.1 Definition des Registerbegriffs

Bereits in einer frühen Projektphase wurde deutlich, dass der Registerbegriff häufig nicht klar definiert werden kann und dass es einen generellen Bedarf nach einer solchen Definition gibt. Das gilt im Besonderen für die Abgrenzung von Registern zu sonstigen Datenbeständen der Verwaltung, die häufig fließend verläuft. Ein wichtiger Ansatzpunkt zur Ableitung einer Definition sind bundesrechtliche Normen, in denen einige Register – insbesondere die des „Registerkerns“ – sehr klar und detailliert beschrieben werden. Einige Register leiten sich aus Rechtsgrundlagen ab, in denen der gesetzliche Auftrag zur Registerführung weniger eindeutig durch abstrakt-generelle Regelungen zur Datenhaltung und -verarbeitung vor dem Kontext der darin ebenfalls beschriebenen Aufgaben einer Verwaltungseinheit beschrieben wird. Und nicht zuletzt existieren eine ganze Reihe von Registern, die zwar als solche nicht explizit in der Gesetzgebung genannt und referenziert werden, die sich trotzdem jedoch eindeutig aus dem gesetzlichen Auftrag einzelner Materiengesetze und der darin erteilten Zuständigkeiten, Befugnissen und Aufgaben ableiten lassen.

Auf Basis der Gespräche und Diskussionen zur Thematik der Definition des Registerbegriffs wurde daher bereits in einer frühen Projektphase deutlich, dass eine Definition – gewissermaßen als Arbeitshypothese zur Erstellung der Registerlandkarte – erfolgen musste. Die Definition musste darüber hinaus möglichst konkrete Kriterien enthalten, nach denen Datenbestände in der Verwaltung hinsichtlich ihrer Eigenschaft als Register/Nicht-Register unterschieden werden können. Die folgende Definition diene schließlich als Grundlage für die Aufnahme von Datenbeständen in die vorliegende Registererhebung:

„Register, Verzeichnis oder sonstiges datenführendes System auf Bundesebene, das dazu dient, durch Ein- und Austragungen einen Datenbestand laufend zu pflegen, auf den externe Stellen zugreifen können und das über standardisierte Schnittstellen verfügt.“

Die Einschränkung auf Datenbestände der Bundesebene leitete sich aus dem Projektauftrag ab, der die Betrachtung von Bundesregistern, nicht jedoch von Registern auf Länder- oder Gemeindeebene vorgab. Als weiteres Kriterium wurde das Merkmal „laufende Ein- und Austragungen“ in die Definition aufgenommen, um sicherzustellen, dass nur Datenbestände erfasst werden, die in der Verwaltungstätigkeit aktiv genutzt und nicht lediglich zur Erhebung von statistischen Überblicksdaten geführt werden. Des Weiteren sollten nur Register erhoben werden, die nicht ausschließlich innerhalb eines Ministeriums oder einer Behörde genutzt werden. Eine Einschränkung auf die Zugriffsmöglichkeit nur durch andere Stellen der Verwaltung wurde bewusst nicht gewählt, da auch öffentlich zugängliche Register erfasst werden sollten. Das Kriterium „verfügt über eine standardisierte Schnittstelle“ wurde ebenfalls bewusst weit gefasst, um die vielfältigen Szenarien abzudecken, wie Verwaltungseinheiten Daten von anderen Stellen beziehen können oder extern zur Verfügung stellen können.



3.2.2 Zielsetzungen der Führung von Registern

Viele Register sind historisch gewachsen als Ergebnis der Verwaltungstätigkeit. Daher sind häufig bereichsspezifische „Registercluster“ anzutreffen, die ähnliche Zielsetzungen verfolgen. So sind beispielsweise unter dem Dach des Unternehmensregisters (UR) das Firmenbuch (FB), das Vereinsregister sowie das Ersatzregister für sonstige Betroffene zusammengefasst. Durch diese Bündelung von Datenressourcen mit Bezug zu juristischen Personen lässt sich die Bearbeitung von bereichsspezifischen Fachverfahren effizienter gestalten. Hinsichtlich der Zielsetzung der Registerführung konnten vier übergeordnete Cluster identifiziert werden, die sich in vielen Fällen überschneiden:

- Datenaustausch der Ministerien, Behörden und sonstiger Verwaltungseinheiten untereinander
- Datenbasis für die Abwicklung und Dokumentation von (bereichsspezifischen) Verwaltungsverfahren
- Dokumentation von meldepflichtigen Vorgängen
- Bereitstellung von Informationen für die Öffentlichkeit

Die Verantwortlichkeit zur Führung der Register liegt dabei nicht zwingend bei den Ministerien oder Behörden – auch Verbände, Kammern oder andere Träger können mit der Führung von Registern beauftragt sein.

3.2.3 Eindeutige Identifikationsmerkmale und Datenschutz

Das Führen von geeigneten und eindeutigen Identifikationsmerkmalen ist bei der Nutzung von Datensätzen jeglicher Form eines der zentralen Herausforderungen. In der österreichischen Registerlandschaft sind hierbei teilweise Parallelstrukturen anzutreffen, die insbesondere bei unternehmensbezogenen Daten noch immer nicht vollständig harmonisiert worden sind. Erst durch die Schaffung des Unternehmensregisters für Zwecke der Verwaltung wurde durch die Zuweisung der Kennziffer des Unternehmensregisters (KUR) sowie der Sekundäridentifikationsnummer des Unternehmensregisters (SekID) einheitliche gemeinsame Identifikationsmerkmale für alle juristischen Personen eingeführt, deren Nutzung in anderen Registern jedoch noch stärker vorangetrieben werden sollte.

Im Bereich von personenbezogenen Daten lässt sich dagegen feststellen, dass sich das Identifikationsmerkmal „bereichsspezifisches Personenkenzeichen“ (bPK) in den vergangenen Jahren erkennbar etabliert hat. Mit der Stammzahlenregisterbehörde steht den jeweiligen Stellen der Verwaltung dabei eine zentrale Stelle zur Verfügung, die aus der Stammzahl einer natürlichen Person in Verbindung mit dem spezifischen Verfahrensbereich eine bPK ableitet. Dadurch kann eine eindeutige Zuordnung von natürlichen Personen innerhalb eines Verwaltungsbereichs erfolgen, ohne die Stammzahl der Person in allen Registern führen zu müssen. Das dabei eingesetzte Mittel der kryptographischen Einwegableitung ermöglicht es so, Datenschutz und die eindeutige Zuordnung von Datensätzen zu natürlichen Personen in Einklang zu bringen.



3.2.4 Zuordnung zu Datenklassen

Eine Neuerung der vorliegenden Registererhebung ist die Erfassung der Datenklasse als Merkmal jedes Registers, die eine Zuordnung zur Sphäre der personenbezogenen, unternehmensbezogenen oder objektbezogenen Daten – oder einer Kombination dieser drei – ermöglicht. Schließlich beinhalten viele Register Daten verschiedener Datenklassen; ein Schwerpunkt lässt sich jedoch in den meisten Fällen benennen. Auf Grundlage dieser Unterscheidung lassen sich in der visualisierten Registerlandschaft leichter Cluster identifizieren und beschreiben. In der weiteren Verwertung der vorliegenden Registerübersicht kann das Merkmal darüber hinaus zur Filterung dienen, wenn etwa nachfolgende Umsetzungsprojekte die Registerübersicht zur Beantwortung spezifischer Fragestellungen in Bezug auf personenbezogene Daten nutzen möchten.

3.2.5 Schnittstellen & Datenflüsse

Die Erfassung von Schnittstellen und Datenflüssen konnte darüber hinaus wertvolle Informationen für die Umsetzung in der Visualisierung liefern. Die eingemeldete Information hinsichtlich der Schnittstellen war im Vergleich zu anderen Merkmalen unterdurchschnittlich, eine Konkretisierung einiger Datenpunkte ist für eine Weiterverwendung dieser Informationen in Folgeprojekten daher zu empfehlen. In Bezug auf Datenflüsse konnten jedoch umfangreiche Datenpunkte erhoben werden, die für eine aussagekräftige Visualisierung genutzt werden können. Eine Konkretisierung der Angaben, in denen statt eines Registers etwa eine andere Behörde genannt wurde, könnte jedoch gegebenenfalls zusätzlich durchgeführt werden.



4 Rechtliche Betrachtung der Registerlandschaft

4.1 Rechtliche Grundlage von Registern

4.1.1 Rechtliche Definition von Registern (Registerbegriff/ Registerzweck)

Da im Rahmen der Prüfung und Qualitätssicherung der rechtlichen Grundlagen der Register festgestellt werden konnte, dass nicht alle Register über eine ausreichend spezifische Rechtsgrundlage verfügen bzw. einige Register scheinbar auf keinerlei Rechtsgrundlage gestützt werden können, schien eine Klärung der Frage, ob Register zwingend einer Rechtsgrundlage bedürfen, unumgänglich. Zunächst muss jedoch der Vorfrage nachgegangen werden, was den Begriff „Register“ im rechtlichen Sinn ausmacht. Fest steht, dass der Registerbegriff legistisch nicht definiert ist. Demnach finden sich auch keine Bestimmungen, die in irgendeiner Form vorgeben, welche Voraussetzungen eine Datensammlung erfüllen muss, um als Register im rechtlichen Sinn gewertet zu werden. Auffällig ist auch, dass der Gesetzgeber verschiedene Begrifflichkeiten verwendet, um organisierte Sammlungen von Daten zu beschreiben etwa Register, Datenbank oder Verzeichnis. Die Entscheidung, wann welcher Begriff verwendet wird, scheint keinen klaren Regeln zu folgen bzw. sind diese gesetzlich nicht determiniert, weswegen die Verwendung ein gewisses Maß an Willkür erkennen lässt. Vor diesem Hintergrund ist verständlich, dass sich die Praxis – wie aus den ExpertInneninterviews hervorgegangen ist – eine klare gesetzliche Verankerung des Registerbegriffes wünschen würde.

4.1.2 Rechtslage für den Betrieb von Registern

Zur Beantwortung der Frage, ob jedes Register zwingend eine Rechtsgrundlage aufweisen muss, ist jedenfalls zwischen Registern, die personenbezogene Daten enthalten, und solchen, die keine personenbezogenen Daten enthalten, zu differenzieren: Erstere berühren das Grundrecht auf Datenschutz nach § 1 Abs 1 DSGVO, weswegen die datenschutzrechtlichen Bestimmungen greifen.

Gemäß § 1 Abs 1 DSGVO hat jedermann, insbesondere auch im Hinblick auf die Achtung seines Privat- und Familienlebens, Anspruch auf Geheimhaltung der ihn betreffenden personenbezogenen Daten, soweit ein schutzwürdiges Interesse daran besteht. In der DSGVO werden zudem konkrete Vorgaben für die Verarbeitung personenbezogener Daten normiert.

Unter personenbezogenen Daten sind gemäß Art 4 Z 1 DSGVO alle Informationen, die sich auf eine identifizierte oder identifizierbare natürliche Person beziehen, zu verstehen. Damit wird klargestellt, dass juristische Personen nicht in den Anwendungsbereich der DSGVO fallen. Zu beachten gilt es jedoch, dass es sich um ein personenbezogenes Datum handelt, sofern Informationen über eine Personengruppe auf ein identifiziertes oder identifizierbares Mitglied „durchschlagen“ (Vgl *Artikel-29-Datenschutzgruppe*, Stellungnahme vom 20. 6. 2007 zum Begriff „personenbezogene Daten“ (WP136) 27; *Klar/Kühling* in *Kühling/Buchner*, DSGVO Art 4 Nr 1 Rz 4; *Hödl* in *Knyrim*, *DatKomm* Art 4 DSGVO Rz 8).

Mit Verarbeitung ist jeder mit oder ohne Hilfe automatisierter Verfahren ausgeführter Vorgang oder jede solche Vorgangsreihe im Zusammenhang mit personenbezogenen Daten gemeint wie das Erheben, das Erfassen, die Organisation, das Ordnen, die Speicherung, die Anpassung oder Veränderung, das Auslesen, das Abfragen, die Verwendung, die Offenlegung durch Übermittlung, Verbreitung oder eine andere Form der Bereitstellung, den Abgleich oder die Verknüpfung, die Einschränkung, das Löschen oder die Vernichtung (Vgl



Art 4 Z 2 DSGVO), wobei es sich bei den genannten Verarbeitungsarten nach herrschender Ansicht bloß um eine demonstrative Aufzählung handelt (Vgl *Hödl in Knyrim, DatKomm Art 4 DSGVO Rz 27*). Diese Legaldefinition stellt auch klar, dass sowohl Verarbeitungen mit technischen Hilfsmitteln als auch analoge Verarbeitungen wie bspw. handschriftliche Aufzeichnungen erfasst sein sollen (Vgl *Hödl in Knyrim, DatKomm Art 4 DSGVO Rz 26*). Ein Register kann zweifelsohne unter den Begriff der Verarbeitung subsumiert werden, da es sich – wenn es auch keine gesetzliche Definition des Registerbegriffs geben mag – nach dem allgemeinen Verständnis bei einem Register stets um eine nach diversen Kriterien organisierte Sammlung von Daten handelt.

Eine ganz oder teilweise automatisierte Verarbeitung personenbezogener Daten sowie eine nichtautomatisierte Verarbeitung personenbezogener Daten, die in einem Dateisystem gespeichert sind oder gespeichert werden sollen, müssen den in Art 5 DSGVO normierten Grundsätzen genügen sowie den in Art 6 DSGVO geregelten Bedingungen entsprechen. Art 6 Abs 1 lit e DSGVO gestattet die Verarbeitung personenbezogener Daten, sofern diese für die Wahrnehmung einer Aufgabe erforderlich ist, die im öffentlichen Interesse liegt oder in Ausübung öffentlicher Gewalt erfolgt, die dem Verantwortlichen übertragen wurde. Aus Art 6 Abs 3 DSGVO ergibt sich jedoch implizit, dass eine solche Verarbeitung in Ausübung öffentlicher Gewalt lediglich bei Vorlage einer entsprechenden Rechtsgrundlage, welche sich aus dem Unionsrecht oder dem Recht des jeweiligen Mitgliedstaates ergeben kann, erlaubt ist. Daraus lässt sich schließen, dass Register, die personenbezogene Daten enthalten, jedenfalls einer Rechtsgrundlage bedürfen. Für Datenverarbeitungen in hoheitlicher oder schlicht-hoheitlicher Form kann die Verpflichtung zur gesetzlichen Verankerung zudem auch aus dem Legalitätsprinzip gemäß Art 18 B-VG abgeleitet werden (*Dopplinger in Bresich/Dopplinger/Dörnhöfer/Kunnert/Riedl, DSG § 1 Rz 12*).

Fraglich ist, welche Qualitätsansprüche an eine derartige Rechtsgrundlage zu stellen sind: Muss die Bestimmung explizit auf das Register Bezug nehmen? Muss es dieses gar namentlich erwähnen? Oder reicht eine allgemein gehaltene, pauschale Ermächtigung zur Datenverarbeitung aus? Darüber gibt Art 6 Abs 3 DSGVO nähere Auskunft: die Bestimmung muss jedenfalls ein im öffentlichen Interesse liegendes Ziel verfolgen und in einem angemessenen Verhältnis zu dem verfolgten legitimen Zweck stehen. Des Weiteren wird normiert, dass die Rechtsgrundlage ergänzende Vorgaben enthalten kann, etwa darüber, welche allgemeinen Bedingungen für die Regelung der Rechtmäßigkeit der Verarbeitung durch den Verantwortlichen gelten, welche Arten von Daten verarbeitet werden, welche Personen betroffen sind, an welche Einrichtungen und für welche Zwecke die personenbezogenen Daten offengelegt werden dürfen, welcher Zweckbindung sie unterliegen, wie lange sie gespeichert werden dürfen und welche Verarbeitungsvorgänge und -verfahren angewandt werden dürfen, einschließlich Maßnahmen zur Gewährleistung einer rechtmäßig und nach Treu und Glauben erfolgenden Verarbeitung. Daraus kann abgeleitet werden, dass es zwar grundsätzlich möglich ist, die jeweilige Rechtsgrundlage inhaltlich konkret auszugestalten, hierzu jedoch keine Verpflichtung besteht und folglich auch eine eher allgemein gehaltene Ermächtigung ausreichen müsste.

Aus dem grundrechtlichen Bestimmtheitserfordernis (Vgl hierzu etwa *Berka, Das Grundrecht auf Datenschutz im Spannungsfeld zwischen Freiheit und Sicherheit, 18. ÖJT-Band I/1 66 f*) ergibt sich jedenfalls, dass das Gesetz ausreichend determiniert sein muss, also die Modalitäten eines Grundrechtseingriffs präzise festlegen muss. In dem Gesetz muss in einer für jedermann verständlichen Weise normiert werden, unter welchen Voraussetzungen die



Verarbeitung personenbezogener Daten für die Wahrnehmung welcher konkreten Verwaltungsaufgaben zulässig ist (*Dopplinger in Bresich/Dopplinger/Dörnhöfer/Kunnert/Riedl, DSG § 1 Rz 12*).

Ein besonderes Augenmerk ist auf die Verarbeitung von besonders sensiblen Daten zu legen, für welche Art 9 DSGVO zusätzliche Voraussetzungen normiert. Darunter fallen personenbezogene Daten, aus denen die rassische und ethnische Herkunft, politische Meinungen, religiöse oder weltanschauliche Überzeugungen oder die Gewerkschaftszugehörigkeit hervorgehen, sowie die Verarbeitung von genetischen Daten, biometrischen Daten zur eindeutigen Identifizierung einer natürlichen Person, Gesundheitsdaten oder Daten zum Sexualleben oder der sexuellen Orientierung einer natürlichen Person. Für eine Verarbeitung derartiger Daten stellt Art 9 Abs 2 lit g DSGVO zusätzliche Bedingungen auf, die eine Rechtsgrundlage erfüllen muss: die jeweilige Bestimmung muss in einem angemessenen Verhältnis zu dem verfolgten Ziel stehen, den Wesensgehalt des Rechts auf Datenschutz wahren und angemessene und spezifische Maßnahmen zur Wahrung der Grundrechte und Interessen der betroffenen Person vorsehen. Daraus ergibt sich, dass an Rechtsgrundlagen für Register, die hoch sensible Daten enthalten, höhere Maßstäbe zu stellen sind und die Rechtsgrundlagen solcher Register folglich detaillierter ausgestaltet werden müssen.

4.2 Datenschutz und Datensicherheit

Art 32 Abs 1 DSGVO ordnet in Bezug auf die Datensicherheit an, dass der Verantwortliche und der Auftragsverarbeiter geeignete technische und organisatorische Maßnahmen, um ein dem Risiko angemessenes Schutzniveau zu gewährleisten, zu treffen haben, wobei der Stand der Technik, die Implementierungskosten und die Art, der Umfang, die Umstände und Zwecke der Verarbeitung sowie die unterschiedliche Eintrittswahrscheinlichkeit und Schwere des Risikos für die Rechte und Freiheiten natürlicher Personen zu berücksichtigen sind. Die Maßnahmen haben unter anderem die Pseudonymisierung und Verschlüsselung personenbezogener Daten, die Fähigkeit, die Vertraulichkeit, Integrität, Verfügbarkeit und Belastbarkeit der Systeme und Dienste im Zusammenhang mit der Verarbeitung auf Dauer sicherzustellen, die Fähigkeit, die Verfügbarkeit der personenbezogenen Daten und den Zugang zu ihnen bei einem physischen oder technischen Zwischenfall rasch wiederherzustellen sowie ein Verfahren zur regelmäßigen Überprüfung, Bewertung und Evaluierung der Wirksamkeit der technischen und organisatorischen Maßnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit der Verarbeitung zu beinhalten.

4.2.1 Auskunftsansuchen

Gemäß Art 20 Abs 4 B-VG haben alle mit Aufgaben der Bundes-, Landes- und Gemeindeverwaltung betrauten Organe sowie die Organe anderer Körperschaften des öffentlichen Rechts über Angelegenheiten ihres Wirkungsbereiches Auskünfte zu erteilen. Dies gilt allerdings nur, soweit dem Ansuchen keine Verschwiegenheitspflicht entgegensteht. Das Grundrecht auf Datenschutz stellt eine solche Verschwiegenheitspflicht dar (Vgl VwGH 14. 10. 1992, 92/01/0049; 12. 3. 2010, 2008/17/0136; 23. 10. 2013, 2013/03/0109). Wird das Grundrecht auf Datenschutz tangiert, ist dem Auskunftsansuchen



nur dann zu entsprechen, wenn der Grundrechtseingriff entsprechend gerechtfertigt kann, was jedenfalls das Vorliegen einer rechtlichen Ermächtigung voraussetzt.

Eine Verpflichtung zur Geheimhaltung der Daten findet sich zudem in § 6 Abs 1 und 2 DSGVO: Der Verantwortliche, der AuftragsverarbeiterInnen und ihre MitarbeiterInnen – das sind ArbeitnehmerIn (DienstnehmerIn) und Personen in einem arbeitnehmerähnlichen (dienstnehmerähnlichen) Verhältnis – haben personenbezogene Daten aus Datenverarbeitungen, die ihnen ausschließlich auf Grund ihrer berufsmäßigen Beschäftigung anvertraut wurden oder zugänglich geworden sind, unbeschadet sonstiger gesetzlicher Verschwiegenheitspflichten, geheim zu halten, soweit kein rechtlich zulässiger Grund für eine Übermittlung der anvertrauten oder zugänglich gewordenen personenbezogenen Daten besteht. MitarbeiterInnen dürfen personenbezogene Daten nur auf Grund einer ausdrücklichen Anordnung ihres Arbeitgebers (Dienstgebers) übermitteln. Die/der Verantwortliche und der/die AuftragsverarbeiterIn haben, sofern eine solche Verpflichtung ihrer MitarbeiterInnen nicht schon kraft Gesetzes besteht, diese vertraglich zu verpflichten, personenbezogene Daten aus Datenverarbeitungen nur aufgrund von Anordnungen zu übermitteln und das Datengeheimnis auch nach Beendigung des Arbeitsverhältnisses (Dienstverhältnisses) zum Verantwortlichen oder Auftragsverarbeiter einzuhalten.

4.2.2 Zugriffskontrollen (Überprüfung der Rechtmäßigkeit)

Aus dem Grundrecht auf Datenschutz lässt sich ableiten, dass staatliche Bedienstete nur dann auf ein Register zugreifen dürfen, wenn es hierfür eine gesetzliche Ermächtigung gibt. Den Staat treffen in grundrechtlicher Hinsicht auch Schutzpflichten. Das bedeutet, dass er dazu verpflichtet ist, alle notwendigen, unter Umständen auch vorbeugenden Maßnahmen zu ergreifen, die geboten sind, um die Einhaltung der im Grundrecht verkörperten Garantien bestmöglich sicherzustellen. Für das Grundrecht auf Datenschutz heißt das konkret, dass der Staat – unter Berücksichtigung der technischen Möglichkeiten – geeignete Mechanismen und Maßnahmen setzen muss, um Grundrechtseingriffe, soweit wie möglich, zu vermeiden. Darunter fallen auch Zugriffskontrollen: Der Staat muss nach Maßgabe des technisch Möglichen dafür Sorge tragen, dass nur ein tatsächlich Ermächtigter auf ein Register zugreifen kann und dieser auch nur jene Daten abfragt, die in seinen Zuständigkeitsbereich fallen. Wie diese Zugriffskontrolle konkret auszugestaltet ist, ist gesetzlich nicht normiert. Fest steht jedenfalls, dass sie ein ausreichendes Maß an Effektivität aufweisen muss, um den grundrechtlichen Schutzpflichten zu entsprechen.

4.3 Datenaustausch

4.3.1 Behördlicher Datenaustausch

Ein behördlicher Datenaustausch stellt ebenso eine Form der Datenverarbeitung dar, da die Offenlegung von Daten durch Übermittlung explizit in der Legaldefinition gemäß Art 4 Z 2 DSGVO genannt wird. Demzufolge bedarf jede behördliche Übermittlung einer rechtlichen Grundlage. Art 22 B-VG, welcher die Verpflichtung zur wechselseitigen Amtshilfe enthält, stellt eine solche Rechtsgrundlage dar.

Die in Art 20 Abs 4 B-VG normierte Verpflichtung zur Auskunftserteilung berechtigt lediglich natürliche und juristische Personen, nicht aber andere Staatsorgane, da für diese Art 22 B-



VG als *lex special* maßgeblich ist (*Muzak*, B-VG⁶ Art 20 Rz 22). In dieser Bestimmung werden alle Organe des Bundes, der Länder, der Gemeinden und der Gemeindeverbände sowie der sonstigen Selbstverwaltungskörper zur gegenseitigen Amtshilfe verpflichtet, die auch einen Austausch von Daten umfassen kann.

Die Datenschutzkommission hat sich etwa in der Entscheidung K121.229/0006-DSK/2006 mit dem Verhältnis zwischen Datenschutz und Amtshilfe auseinandergesetzt. Als Grenze der Zulässigkeit einer solchen Datenübermittlung im Rahmen eines Amtshilfeersuchens sieht sie die sogenannte "Denkmöglichkeit", dass entsprechende Ermittlungsergebnisse für das geführte Verfahren relevant sein könnten.

Eine Sonderform stellt die Online-Amtshilfe dar, bei der Behörden unmittelbar auf fremde Register und deren Datenbestand zugreifen können, ohne dass eine förmliche Anfrage an jene Behörde zu ergehen hat, die das Register innehat. Hierbei wird die analoge Zulässigkeitsprüfung des Amtshilfeansuchens durch eine Kontrolle auf technischer Ebene substituiert. Aber auch bei einer Online-Amtshilfe muss - im Rahmen des technisch Möglichen - sichergestellt sein, dass nur jene Behörden auf das Register zugreifen können, die tatsächlich amtshilfeberechtigt sind und dass der Zugriff nicht auf den gesamten Datenbestand erfolgt, sondern nur jene Daten übermittelt werden, die tatsächlich benötigt werden (Vgl hierzu auch *Souhrada*, Amtshilfe Online und Datenschutz, SoSi 2000, 286). Entscheidend ist, dass es theoretisch möglich sein muss, dass die abfragende Stelle die Daten für ein von ihr geführtes Verfahren benötigt.

Besondere Vorschriften gelten für die Datenübermittlung an ausländische Behörden oder internationale Organisationen (Vgl Art 44ff DSGVO) sowie für die Zwecke der Sicherheitspolizei (Vgl §§ 36ff DSG). Gemäß § 40 Abs 2 DSG ist eine Übermittlung von personenbezogenen Daten in sicherheitspolizeilichen Angelegenheiten für einen nicht in § 36 Abs 1 genannten Zweck nur zulässig, wenn dies gesetzlich oder in unmittelbar anwendbaren Rechtsvorschriften, die innerstaatlich den Rang eines Gesetzes haben, ausdrücklich vorgesehen ist und der Empfänger zur Verarbeitung dieser personenbezogenen Daten für diesen anderen Zweck befugt ist.



5 Sichtweise ausgewählter Akteure

5.1 Vorgangsweise und Methode

Ergänzend zur systematischen Registererhebung wurden Ressorts und Organisationen (Akteure) ausgewählt, welche eine exponierte Rolle in der Registerlandschaft einnehmen. Diese wurden eingeladen an einer qualitativen Interviewserie teilzunehmen, um implizites Wissen und Know-How hinsichtlich der Arbeit mit Registern zu erheben.

Die Interviews wurden anhand eines semi-strukturierten Leitfadens über MS-Teams als Video- oder Audio-Telefonat durchgeführt und dauerten im Durchschnitt jeweils 1,5 Stunden. Sie wurden mit Einzelpersonen oder mehreren VertreterInnen aus den Ressorts bzw. Organisationen geführt. Der Interviewleitfaden gliederte sich in fünf Abschnitte: (1) Status quo, (2) Rechtliche Aspekte, (3) Stärken bzw. Schwächen, (4) Zukunftsbild sowie (5) nächstmögliche Schritte für eine positive Veränderung in der Registerlandschaft.

Die InterviewpartnerInnen gaben einen Einblick in ihren jeweiligen Tätigkeitsbereich und ihre Arbeitsweisen sowie ihre jeweilige Sicht auf die Registerlandschaft, basierend auf deren spezifischen Erfahrungen. Aufgrund der unterschiedlichen Sichtweisen der InterviewpartnerInnen konnten deren verschiedene Erfahrungswerte sowie Fallbeispiele in die Registerbetrachtung mit einfließen.

Im Folgenden werden die Kernthemen aus den Interviews für jede/s Ressort bzw. Organisation wiedergegeben. Danach werden wiederkehrende Themen mit Blick auf Synergieeffekte und Weiterentwicklungspotentiale behandelt.

5.2 Interview mit Experten des BMDWs

Das Interview wurde mit AnsprechpartnerInnen aus dem e-Government-Bereich des Bundesministeriums für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort geführt.

Die MitarbeiterInnen des e-Government Bereichs des BMDWs sind mit einer Vielzahl von Digitalisierungsprojekten befasst, im Zuge derer sie mit Registerbetreibern und -verantwortlichen in Verbindung stehen. Die Registerverantwortlichkeit ist auf verschiedene Ressorts verteilt, das führt insbesondere bei der Umsetzung und Durchführung spezifischer Projekte zur Notwendigkeit zahlreicher Einzelabstimmungen.

Österreichs Verwaltung bedient sich einer gewachsenen Registerlandschaft, die seit 1980 stetig weiterentwickelt wurde. Dadurch ist eine in technischer, rechtlicher und organisatorischer Hinsicht heterogene Registerlandschaft entstanden, zu der verschiedene verantwortliche Ressorts mit diversen Standards und unterschiedlichen Technologieständen, Schnittstellen, Datenaustauschmöglichkeiten und Rechtsgrundlagen zählen. Die verteilte Verantwortlichkeit und das Fehlen etablierter Standards führen zu Herausforderungen hinsichtlich Verbindlichkeit und Datenqualität in Umsetzungsprojekten. Trotzdem wird die Qualität und Performance der Registerlandschaft, insbesondere der Basisregister, als allgemein hoch eingeschätzt.



Das Legalitätsprinzip erfordert, dass für jedes Register eine rechtliche Grundlage existiert. Es gibt jedoch vielfach weitere datenführende Systeme mit registerähnlichen Strukturen, die ebenso als Datenquelle herangezogen werden, jedoch über keine explizite gesetzliche Grundlage verfügen.

Die Einführung der Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) hat die Erstellung eines Registers hinsichtlich der Spezifizierung der Datensätze strukturiert. Generell wird das Thema Datenschutz als ein sehr wichtiges Thema angesehen. Die Kultur der Datensicherheit ist ebenso ein zentrales Thema, welches sich in der starken Zugriffregelung niederschlägt.

In Bezug auf die Datenerhebung ist der Datenschutz ein zentrales Thema, insbesondere betreffend Zweck (Datenerfassung, Speicherung, etc.) und Speicherung der Daten (Datenminimierung). Falls Register öffentlich zugänglich gemacht werden, wird eine Interessensabwägung zwischen dem Mehrwert für die Öffentlichkeit und dem Schutz personenbezogener Daten durchgeführt.

Hinsichtlich einer zukünftigen Datenerfassung wäre es denkbar, bereits vorhandene Datensätze zu nutzen und die Erfassung von doppelten Datensätze zu vermeiden sowie eine übergreifende Datennutzung zu stärken. Das Unternehmensserviceportal-Gesetz sieht bereits mit der Informationsverpflichtungsdatenbank (IVDB) vor, dass bei der Normierung eines Registers eine Überprüfung bereits vorhandener Datensätze durchgeführt werden muss.

Die Zusammenschließung von Registern beziehungsweise die Forcierung des Austausches von Daten zwischen den Registern, über die letzten Jahre hinweg, hat zu einer Sensibilisierung und stärkeren Bereitschaft der Registerinhaber zur Zusammenarbeit geführt. Je nach Registerinhaber sind die organisatorischen Hürden hinsichtlich einer Zusammenführung jedoch unterschiedlich hoch. Der Datenaustausch könnte durch eine breitere Etablierung von zentralen Austauschschlüsseln (z.B. bPK) sowie den Einsatz von standardisierten Schnittstellen deutlich erleichtert werden. In weiterer Folge könnte diese Standardisierung zu einer besseren Planbarkeit in Umsetzungsprojekten führen, die Abstimmungsphase verkürzen und ein ressourcenschonendes Vorgehen fördern.

Für den Datenaustausch ist ebenso eine gesetzliche Regelung notwendig. Dies führt oft zu Hindernissen in der Vernetzung der Register bzw. der Nutzung durch andere Stellen, da hier oftmals (rechtliche) Grundsatzabstimmungen notwendig sind. Hier könnte eine Vereinfachung der Regelungen hinsichtlich des „behördlichen Datenaustausches“ zu einer Erleichterung führen sowie einer redundanten Datenhaltung entgegenwirken und den Einsatz einer standardisierten Schnittstelle stärken.

Die Weiterentwicklung und Erweiterung der bestehenden Registerlandschaft wird als sehr positiv gewertet. Für die Zukunft wären zentrale, konstitutive Register mit einer ähnlichen Technologie und einer gemeinsamen Schnittstelle für zentrale Abfragen wünschenswert.

Ein Katalog, in dem bereits vorhandene Daten ersichtlich sind, könnte den Verwaltungsaufwand in Bezug auf die Etablierung eines übergreifenden Datenaustausches minimieren. Eine weitere Verbesserung im Hinblick auf den Verwaltungsaufwand könnte durch die Etablierung einer zentralen verantwortlichen Stelle für Register geschaffen



werden, da mit dieser zukünftige Umsetzungsprojekte, Veränderungen und Weiterentwicklungen abgestimmt werden könnten. In einer idealen Registerlandschaft wären außerdem alle Register mit zentralen Austauschschlüssel ausgestattet: dies betrifft natürliche wie auch nicht natürliche Personen.

Von Seiten der InterviewpartnerInnen wurden bereits viele Maßnahmen hinsichtlich einer Verbesserung der Registerlandschaft unternommen. Es wäre aus ihrer Sicht wünschenswert, wenn alle Ressorts einen einheitlichen Blick auf die Registerlandschaft und deren Vernetzung hätten, um die kooperative Zusammenarbeit zu stärken. Der Einsatz einer standardisierten Schnittstelle (z. B. Register- und Systemverbund) sowie die Verwendung bestehender Datensätze könnten zu einer deutlichen Verbesserung und Veränderung der Registerlandschaft beitragen.

5.3 Interview mit Experten des BMJs

Das Interview wurde mit dem Chief Digital Officer (CDO) des Justizministeriums geführt.

Das Bundesministerium für Justiz wird als eine registerbereitstellende Organisation beschrieben, innerhalb derer Register und deren Daten bereits sehr stark in die Geschäftsprozesse des Ressorts eingebunden sind. Prozessoptimierungen werden abhängig von der Anzahl betroffener Fälle in der Digitalisierungs-Roadmap des Ressorts berücksichtigt. Generell wird die österreichische Registerlandschaft bereits als stark vernetzt wahrgenommen. Für die Einsichtsmöglichkeit und Nutzung der Register wird der Portalverbund bei den Registern des BMJs verwendet und als effizienter Standard angesehen. Der Begriff „Register“ wird als unscharf wahrgenommen, was in der Akzeptanz und Umsetzung von Registerstandards zu Schwierigkeiten führt, da Registerstandards nicht durchgängig angewandt werden.

Aus Sicht der Daten- und Registerbereitsteller ist für das Register und den Zugriff auf Registerdaten immer eine klare gesetzliche Grundlage notwendig. Durch die Möglichkeiten der Datenabfragen entstehen zunehmend Begehrlichkeiten hinsichtlich Zugriffs- und Einsichtsrechte auf Register, mit dem Hintergrund Daten auch in anderen Prozessen bzw. Anwendungen nutzen zu können. Ermächtigungsanfragen in Bezug auf einen Datenzugriff auf Register in der Verantwortung der Justiz verlaufen im Gesetzwerdungsprozess häufig negativ, was mit der Sensibilität und Schutzwürdigkeit der Daten und Informationen im Justizbereich zusammenhängt.

Viele der eingesetzten Register entstehen häufig als Nebenprodukt des Antragsprinzips bzw. -verfahrens. Dies führt insbesondere beim Datenaustausch zu spannenden Herausforderungen, beispielsweise im Falle des Firmen- und Grundbuchs. Dort steht aus juristischer Sicht die eindeutige Personenidentifikation nicht im Vordergrund, was eine Verwendung dieser Daten vereinfachen würde. Hier wäre zwar ein Mehrwert hinsichtlich der Datenqualität durch die eindeutige Identifikation gegeben, jedoch müsse auch die Motivation hinter einer etwaigen Gesetzesänderung bzw. die juristische Notwendigkeit einer entsprechenden Initiative mitberücksichtigt werden.



Die alltägliche Nutzung der Register ist in Verfahrensvorschriften, Prozessordnungen und Gesetzen festgelegt. Die Zugriffsberechtigungen sind klar definiert und gesetzlich festgelegt, die Sicht der KonsumentInnen wird durch die Justiz geregelt. Zugriffe werden protokolliert (z.B. hinsichtlich des Zwecks), die Rechtmäßigkeit der Zugriffe kann jedoch nur punktuell überprüft werden (Stichprobenkontrolle der Berechtigung).

Der Datenschutz ist aus Betreibersicht kein Problem, jedoch ergeben sich aus Anwendersicht einige Hürden bzw. Detailfragen, insbesondere hinsichtlich Ablage bzw. Aufbewahrung und Verwendung der Abfrageergebnisse. Diese Aspekte müssen prozesstechnisch und individuell betrachtet werden, was insbesondere im Personalmanagement ein zentrales Thema darstellt (z.B.: bei den Strafregisterabfragen). Im Bereich Datensicherheit ist technisch alles gut abgebildet, jedoch ist beim Abfragenden eine eindeutige Identifikation der Entität herzustellen. Für natürliche Personen wurde mittels bPK eine gute Möglichkeit zur eindeutigen Identifizierung geschaffen. Im Bereich nicht natürlicher (z.B.: juristischer) Personen wird ein Aufholbedarf sowie eine höhere Komplexität identifiziert: hier werden rechtliche Begriffsabgrenzungen (beispielsweise in Bezug auf den Begriff von Unternehmen und anderen juristischen Personen) gewünscht.

Im Bereich der übergreifenden Zugriffsmöglichkeiten von berechtigten Stellen ist die österreichische Registerlandschaft in einer Vorreiterposition. Die Schaffung von übergreifenden Zugriffsmöglichkeiten wäre jedoch einfacher, wenn Register dieselben Schnittstellen verwenden würden (Homogenisierung). Daher sollte vor allem bei der Erstellung von Registern auf die Verwendung von Schnittstellenstandards geachtet werden. Dies würde technische Aufwände vermindern und auch die Benutzung der Register erleichtern. Insbesondere, wenn Register nicht in Bundesverantwortung liegen, sollte auf die Verwendung der Standards geachtet werden. Neben der Schnittstellenstandards ist auch die Einhaltung technischer Interoperabilitätsstandards und Protokollierungspflichten relevant. Dies würde bei Bedarf die Umsetzung von Zugriffsmöglichkeiten auf Register deutlich beschleunigen.

Weiterentwicklungen der Registerlandschaft könnten durch die Umsetzung von technologischen Innovationen oder über einen legislativen Prozess angestoßen werden. Zur Verbesserung der Registernutzung könnte ein Gesamtüberblick mit notwendigen Rechtsgrundlagen für Zugriffe sowie eine Übersicht der verantwortlichen Stellen beitragen.

In einer idealen Registerlandschaft wäre die eindeutige Identifikation von natürlichen und nicht natürlichen Personen sichergestellt, und eine starke Nutzung der Daten würde zu einer Verbesserung der Datenqualität (durch Clearings) führen. Grundsätzlich wird davon ausgegangen, dass auf Basis der Datenschutzrichtlinien weiterhin separate Datenquellen bestehen werden.

Für den Strafbereich ist keine bPK-Ausstattung (gesetzlich) vorgesehen. Eine Änderung wird als nicht sehr wahrscheinlich angesehen, obwohl diese von anderen Akteuren durchaus gewünscht würde.

In Zukunft werden Standardisierungen noch stärker auf europäischer Ebene vorangetrieben werden (beispielsweise im Bereich europäisches Firmenbuch, Grundbuch, e-CODEX oder e-delivery-Plattform). Bereits jetzt müssen europäische Anforderungen für Justizanwendungen erfüllt werden. Von Seiten der Justiz sind dabei mehrdimensionale



Anwendungslösungen notwendig, um europäischen Anforderungen zu genügen, aber auch nationale Standards einzuhalten. Hier könnte eine Vereinheitlichung von Standards (beispielsweise im Hinblick auf die digitale Amtslegistik) zu einer Verbesserung führen.

Im Justizbereich werden und wurden bereits einige Schritte zur Verbesserung der Registerlandschaft gesetzt. Derzeit wird in einem Projekt die bPK-Ausstattung für Firmen- und Grundbuch für natürliche Personen umgesetzt. In Bezug auf das bPK-Konzept stößt man jedoch häufig an Grenzen, beispielsweise wenn Abfragen ohne Geburtsdatum durchgeführt werden müssen (z.B. im Bereich des Gerichtsvollzugs gegen einzelne Personen, ein Fall der fast wöchentlich vorkommt). Ein weiteres Projekt verfolgt den Versuch, im Rahmen der Verfahrensautomatisierung eine Stammzahlenverknüpfung auch für nicht natürliche Personen herzustellen.

An einigen Verbesserungen und Veränderungsschritten wird bereits gearbeitet. Grundsätzlich werden aber Lösungen benötigt, die Arbeitsprozesse nicht zu sehr zu belasten (z.B. im Sinne eines Mehraufwandes für die Gerichte). Wichtig wäre es auch das Personen-Clearing anzubieten und stärker in Fachverfahren aufzunehmen (z.B. Insolvenzregister oder Exekutionsdatenbank).

5.4 Interview mit Experten des BMFs

Das Interview wurde mit Ansprechpartnern aus dem Bereich Grunddatenverwaltung des Finanzministeriums geführt.

Die Registerlandschaft wird als sehr weit entwickelt, gleichzeitig jedoch auch als divers und inhomogen beschrieben. Es stellt sich die Frage, wie die vorhandenen Register bestmöglich genutzt und aufeinander abgestimmt werden können. Im Finanzministerium wird bereits stark auf die Nutzung vorhandener Daten gesetzt und die Qualität der Register als gut empfunden.

In der Finanzverwaltung wird mit der Grunddatenverwaltung gearbeitet, welches kein klassisches Register, sondern eine Bündelung vieler Register darstellt. Bereits im Jahr 2015 wurde das zentrale Melderegister angebunden; ebenso wurde eine Anbindung des Unternehmensregisters durchgeführt. Mittlerweile wird die Grunddatenverwaltung hauptsächlich über automatisierte Datenabgleiche befüllt und aktualisiert. Die Etablierung dieser Prozesse war sehr aufwändig, vor allem hinsichtlich der dafür eingesetzten bPK-Ausstattung. Der etablierte Datenaustausch führte zu einer höheren Nutzung der Datensätze in konkreten Anwendungsfällen, was wiederum zu einer Vielzahl von Datenbereinigungsfällen geführt hat. Trotz dieser erhöhten Aufwände (durch die Datenbereinigung und bPK-Ausstattung) wird die erhöhte Datennutzung als Basis für die Erhöhung der Datenqualität gesehen.

Nachdem die Grundbasis der Registerdaten geschaffen wurde, sollte nun der Fokus auf die Digitalisierung von (Geschäfts-)Prozessen gerichtet werden, um die bereits existierenden Daten stärker zu nutzen bzw. Anwendungsfälle zu schaffen.



Grundsätzlich wird eine Vernetzung der Registerlandschaft wahrgenommen und für notwendig erachtet, jedoch auch, dass viele Register noch nicht vernetzt sind. Die Verwendung bzw. Einbindung von Registern wird erleichtert, wenn die datenführende Stelle bekannt ist und die Verantwortlichkeiten klar geregelt sind. Im Anwendungsfall wäre daher auch leichter zu entscheiden welche Daten konstitutiv sind (Datenhoheit). Eine zentrale Registerstrategie und Übersicht über die gespeicherten Daten würden einen übergreifenden Datenaustausch ebenso erleichtern. Der Datenaustausch wurde bereits im E-Government-Gesetz (E-GovG) gesetzlich gefordert, in der praktischen Umsetzung stößt man jedoch seit Jahren immer wieder auf Hindernisse. Vieles ist dafür individuell in Materiengesetzen geregelt, bzw. werden Zugriffsberechtigungen übergeordnet geregelt. Eine nachträgliche Änderung von gesetzlichen Festlegungen sowie eine Datennutzung über den ursprünglichen Zweck hinaus wird als schwierig angesehen.

Die Vernetzung der Register wird als sehr notwendig erachtet, jedoch erschweren die gesetzlichen Bestimmungen hier einen ungehinderten Datenaustausch. Eine Verbindung zwischen Datensicherheit und optimaler bzw. effizienter Datennutzung würde zu einer einfacheren Etablierung eines übergreifenden Datenaustausches beitragen.

Der Zugriff auf die Register ist klar definiert und geregelt. Für das Finanzministerium sind die Zugriffsrechte in diversen Erlässen festgelegt, und können nur mit einer dienstrechtlichen Begründung erfolgen. In Verdachtsfällen von nicht rechtmäßigen Zugriffen werden auch disziplinarische Maßnahmen eingeleitet. Aufgrund der notwendigen Prozessgeschwindigkeit wird organisatorisch und technisch stark auf Rollenkonzepte² gesetzt und nicht, wie in anderen Systemen, eine Eingabe des Zwecks gefordert.

Benötigte Daten werden nur auf Basis einer gesetzlichen Grundlage erhoben. Die datenschutzrechtlichen Bedingungen sind prozesstechnisch abgebildet (Informationsverpflichtung) und es wird stark auf deren Einhaltung geachtet. Es werden einige Auskunftsansuchen hinsichtlich der gespeicherten Grunddaten gestellt, was die Relevanz des Datenschutzes belegt. Datenschutzvorgaben werden regelmäßig überprüft und bei Bedarf aktualisiert. Datenschutz- und Datensicherheit sind zwar aufwändig, werden aber vor allem im Verwaltungsbereich als sehr wichtig erachtet. Es werden auch jährlich Datensicherheitstestungen durchgeführt und dafür Budgetmittel eingesetzt.

In der derzeitigen Registerlandschaft wird die eindeutige Identifizierungsmöglichkeit über das bPK als sehr positiv eingeschätzt, ebenso wie die Verfügbarkeit der eindeutigen Unternehmensidentität über das Unternehmensregister. Jedoch hat das bPK-System zwei Schwächen: (1) die Bereichsabgrenzung und (2) die Abhängigkeit zum Stammzahlenregister (SZR). Die eindeutige Zuordnung zu einem Bereich ist in der Praxis oftmals schwierig, und eine Änderung dessen ist kaum möglich. Die direkten Abfragen im SZR würden zu Schwierigkeiten hinsichtlich Datenverfügbarkeit und Performance führen. Es wird auch angemerkt, dass die Schwierigkeit einer Rückführbarkeit der bPK in Spezialfällen (beispielsweise Kontenregister oder Spenden) problematisch ist, da dies in diesen Bereichen zwar gefordert wird, jedoch im Konzept nicht vorgesehen ist.

² Zugriffsberechtigungen werden über eine Rolle zugeordnet. Nur als InhaberIn dieser Rolle ist es möglich, eine Datenabfrage durchzuführen.



Eine weitere Problematik im Datenaustausch stellt die Datenbereinigung von Duplikaten dar. Hier wäre es sinnvoll, eine zentrale Stelle zu etablieren (Clearing-Stelle), da Einzelfälle derzeit individuell abgeklärt werden müssen. Im Bereich der Meldedaten sind z.B. die Gemeinden für die Datensätze verantwortlich, daher müssen die Bereinigungen oftmals direkt mit der zuständigen Gemeinde abgeklärt werden.

Eine Verbesserung der Registerlandschaft könnte über eine Änderung beim Firmenbuch erzielt werden. Das Firmenbuch basiert auf dem Antragsprinzip und jede Änderung verursacht Kosten für die/den UnternehmerIn, weshalb diese Daten nicht immer aktuell gehalten werden. Die Anbindung des Firmenbuchs an beispielsweise das Gebäude- und Wohnungsregister könnte bereits eine große Verbesserung bewirken. In diesem Zusammenhang könnten auch die Unternehmen eingebunden werden: beispielsweise könnten automatische Rückfragen in Bezug auf die Aktualität der Daten vorgenommen werden, welche die/der UnternehmerIn bestätigen müsste.

In einer idealen Registerlandschaft würden nur mehr jene Daten gehalten werden, für die das jeweilige Ressort bzw. die jeweilige Organisation verantwortlich ist bzw. welche originär notwendig sind. Die Registerinhaber würden dann nur mehr den ursprünglichen Datenkern halten, und hätten die Möglichkeit die anderen Daten in den anderen Registern abzufragen. Auf dieser aktuellen Datenbasis könnte man Anwendungsfälle bzw. die stärkere Nutzung von Registern forcieren.

Für das Jahr 2050 wäre es wünschenswert, dass eindeutige Identifikationsmerkmale auf europäischer Ebene verfügbar sind. Die Einführung von EIDAS (elektronische Identifizierung und Vertrauensdienste für elektronische Transaktionen im Binnenmarkt) führte bereits zu einer Erhöhung der Datenbereinigungsfälle. Die Verfügbarkeit eines europäischen Firmenbuchs würde die Zusammenführung international agierender Unternehmen ebenso erleichtern.

Das Finanzministerium hat bereits viele Verbesserungen und Änderungen angestoßen, beispielsweise die Idee des Registerbrokers, welche in das Once-Only-Prinzip übergegangen ist. Im Jahr 2014 wurde bereits ein sehr großer Schritt gemacht, indem auf den Datenaustausch bestehender Register umgestellt wurde. Die Datenqualität konnte dadurch bereits deutlich verbessert werden. Es wird versucht weitere Register anzubinden, wie beispielsweise das Personenstandsregister, damit das Familienbeihilfesystem noch effizienter wird.

Eine positive Veränderung könnte durch die Anbindung des Firmenbuchs an das Gebäude- und Wohnungsregister (GWR) erzielt werden. Die Intensivierung der Ressourcen von bPK-ExpertInnen im Bund könnte Umsetzungsprojekte beschleunigen, da die bPK-Ausstattung einen sehr aufwändigen Prozess darstellt und die Unterstützung der ExpertInnen dabei essenziell ist. Für eine Vereinfachung der Abstimmungen und bessere Koordinierung zwischen den Registern wäre eine verantwortliche Stelle für Register hilfreich.



5.5 Interview mit Experten des BMIs

Das Interview wurde mit einem Ansprechpartner aus dem Registerbereich des Innenministeriums geführt.

Das BMI nimmt in der Registerlandschaft eine Dienstleisterrolle ein. Die Rahmenbedingungen dafür werden über die jeweiligen Materiengesetze bestimmt. Jedes Register hat seine eigene Rechtsgrundlage, welche gesetzlich bestimmt, was in der Verwaltung erlaubt ist. Die Register in der Verantwortung des Innenministeriums, wie zum Beispiel das Zentrale Melderegister (ZMR) oder Stammzahlenregister, sind für den Betrieb der österreichischen Verwaltung höchst relevant. Diese bilden den Datenkern der E-Government-Prozesse ab.

Die Zugriffskontrollen werden stark über Rollen- und Rechtekonzepte durch die Anbindung an den Portalverbund erzielt. Für eine Zugriffsberechtigung müssen Behörden sowohl einen technischen als auch organisatorischen Prozess durchlaufen und somit einiges für eine Zugriffsmöglichkeit leisten.

Die Datenschutzgrundverordnung hat viel Veränderung mit sich gebracht und die Prozesse durchaus noch einmal erschwert. Das Auskunftsrecht über gespeicherte Daten nach §15 DSGVO wird oft in Anspruch genommen. Im Allgemeinen wird die Ausführung der DSGVO-Richtlinien im Innenministerium durch den Datenschutzbeauftragten koordiniert.

Die Registersysteme im BMI sind 24/7 in Betrieb und daher ist Datensicherheit ein omnipräsentes Thema. Der Registerbetrieb wird durch die Abteilung „Technischer Betrieb“ sichergestellt. Somit ist die Datensicherheit im Verantwortungsbereich dieser Abteilung, jedoch sind keine Problematiken diesbezüglich bekannt.

Die Registerkommunikation und die fachliche Arbeit werden in einigen Bereichen als sehr gut wahrgenommen. Bei den Registern und im Bereich des E-Governments befindet sich die österreichische Registerlandschaft durchaus im internationalen Spitzenfeld. Somit sind die Register verwaltungstechnisch und elektronisch schon gut durchorganisiert.

Das BMI ist grundsätzlich in einer Lieferantenrolle, da die Daten von Standesämtern, Gemeinden etc. erfasst und benötigt werden. Im Anschluss an die Datenerfassung erfolgt die Verwaltung in Registern des BMI. Dies führt vor allem im Bereich der Datenbereinigung zu sehr aufwändigen Prozessen, da eine eindeutige Identifikation nur über den Datenverantwortlichen erfolgen kann. Im Falle des ZMRs sind das die Gemeindeämter. Es kommt häufig zu doppelten Einträgen zwischen dem ZMR und Ergänzungsregister für natürliche Personen (ERnP). Es wird immer überprüft, ob eine natürliche Person im ZMR und/oder im ERnP angelegt ist. Falls hier bei der Eintragung ein Tippfehler passiert ist, handelt es sich um einen „Clearing-Fall“. Es wird bereits an einem ERnP-Änderungsdienst gearbeitet, um die Clearing-Fälle zwischen ZMR und ERnP einfacher abwickeln zu können. Da bei der Bereinigung dieser Doppelanlagen eine bereits vergebene bPK stillgelegt wird, müssen andere Registerbetreiber bzw. Behörden informiert werden, um etwaige anhängige Verfahren an die neue bPK anzuhängen.

Eine Harmonisierung beziehungsweise einheitliche Kriterien bei der Erfassung der Datensätze sowie bei der Suchlogik könnte bereits eine Verbesserung erzielen. Am Beispiel



der Personendatenfelder ist das sehr gut ersichtlich: Falls bei der Datenerfassung in einem Register nur der erste Vorname eingetragen wird und im nächsten Register der erste und zweite Vorname, können beide Einträge nicht mehr verbunden werden, was zu einem Clearing-Fall führt. Eine einheitliche Feldlänge sowie Namensschreibweise würde daher einige Clearing-Fälle vermeiden und die Datenqualität verbessern. Dies würde sich positiv auf die Möglichkeiten der E-Government-Prozesse auswirken.

Diese genannten Veränderungen würden einen Zeitgewinn bedeuten, der für die Arbeit an Verbesserungen und Erleichterungen für die BürgerInnen aufgewendet werden könnte. Ein klares Ziel ist die Schaffung von Mehrwert und Nutzen für die/den BürgerIn und für die Verwaltung. Zu diesem Zweck könnten zukünftig auch weitere neue Register und Dienstleistungen in die Registerlandschaft integriert werden, um gegebenenfalls die Amtswege für BürgerInnen zu minimieren. Dies würde jedenfalls einiges an Innovationskraft aus den Ressorts benötigen. Eine gemeinsame IT-Registerstrategie könnte zu einer Optimierung der Registerlandschaft beitragen.

An einer wesentlichen Verbesserung für die Registerlandschaft wird durch den ERnP-Änderungsdienst bereits gearbeitet. Das BMI revidiert sich auch selbst und plant immer weitere mögliche Optimierungsprojekte in ihrem hausinternen Jahresprogramm ein.

5.6 Interview mit Experten der Statistik Austria

Das Interview wurde mit Ansprechpartnern aus dem Bereich des Unternehmensregisters der Statistik Austria geführt.

Die österreichische Registerlandschaft wird als bereits gut aufgestellt erachtet, da viele Verwaltungsregister existieren, die sich aufeinander beziehen. Das stellt eine sehr große Stärke dar, aus der Mehrwert und Gewinn gezogen werden kann. Das Unternehmensregister, ist in der Verantwortung der Statistik Austria und wird seit 2012 produktiv geführt. Dieses Register gewinnt stetig an Bedeutung und wird immer stärker in die Registerlandschaft eingebunden. Die Digitalisierung wird als zentrales Thema betrachtet und unterstützt die Bildung einer starken Registerbasis für Anwendungen des E-Government.

Grundsätzlich ist der Unternehmensregisterbereich gesetzlich sehr klar festgelegt, jedoch werden gewisse Definitionen in den Rechtsmaterien nicht einheitlich geregelt. Insbesondere wird hier der Unternehmensbegriff angesprochen. Für den Registerbetrieb werden rechtliche Grundlagen und Handbücher für die MitarbeiterInnen verwendet. Die Statistik Austria bekommt Gesamtdatenlieferungen und überführt diese dann in eigene Tabellen; dies ermöglicht automatisierte Verarbeitungsschritte. Die Zugriffsrechte werden als gesetzlich gut festgelegt betrachtet. Im Falle des Unternehmensregisters wird für den Datenzugriff der Portalverbund genutzt. Das Finanzministerium wird zum Beispiel als Berechtigter freigeschaltet und vergibt selbstbestimmt die Berechtigungen an die MitarbeiterInnen, da nur das jeweilige Ressort die Notwendigkeit des Zugriffs einschätzen kann.

Der Datenschutz wird als gut geregelt und mit wenig Verbesserungspotential eingeschätzt, jedoch wird der Datenaustausch dadurch oft blockiert. Es wird auch erwähnt, dass bestimmte Sonderregelungen (beispielsweise in Bezug auf besonders schützenswerte Personen) oft



einen großen Aufwand erzeugen, obwohl die Sinnhaftigkeit der Regelungen trotz teurer Kosten-Nutzen-Regelung grundsätzlich anerkannt wird. Insbesondere im Hoheitsbereich wäre der Wunsch nach einem starken Datenaustausch da; dieser wird teilweise durch die Verbreiterung der bPK-Ausstattung erfüllt. Hier könnten von rechtlicher Seite mehr positive Rechtsgrundlagen für die Interaktion geschaffen werden. Grundsätzlich wird der Datenschutz aufgrund der zunehmenden Vernetzung und mit steigenden Zugriffsmöglichkeiten an Wichtigkeit gewinnen. Die Forschung hätte ebenso Bedarf an Daten und hat bereits Zugriff auf einzelne Daten, jedoch werden Zugriffsmöglichkeiten in manchen Bereichen durch den Datenschutz verunmöglicht (beispielsweise speißt es sich bei Unternehmensdaten). Aus Sicht der Statistik benötigt die auf Daten drängende Forschung eine rechtliche Grundlage zur Datennutzung, wenn sie beispielsweise dem Allgemeinwohl dient (siehe auch die COVID-19-Thematik).

Die Anforderungen hinsichtlich der Datensicherheit sind stark gestiegen, daher werden bereits diverse Dokumentationen und Datensicherheitsdokumente (wer hat Zugriff, technische Aspekte, etc.) geführt. Technisch wurde ebenso bereits vieles umgesetzt, da die Statistik Austria höheren Sicherheitsvorschriften unterliegt wurde insbesondere stark auf Penetrationstests gesetzt.

Als Vernetzungsstelle mehrerer Register ist die Statistik Austria häufig an Umsetzungen von entsprechenden Projekten beteiligt. In diesem Zusammenhang wird wahrgenommen, dass durch die stärkere Nutzung der Daten das Bewusstsein für Probleme steigt. Insbesondere spielt hier die eindeutige Identifikation von Datensätzen eine große Rolle. Ein eindeutiger Schlüssel für Unternehmen wird über das Unternehmensregister bereitgestellt und ist in der bundesbehördlichen Registerlandschaft bereits weit verbreitet. Jedoch ist das nicht in allen Bereichen (z.B.: bei Juristischen Personen) der Fall, was dann zu Schwierigkeiten in der Umsetzung (von E-Government-Prozessen wie der E-Zustellung) führt. Die stärkere Nutzung der Register lohnt sich dennoch und zeigt sich in besseren Registern. Die Vernetzung der Register untereinander, wie das Adressregister mit dem Gebäude- und Wohnregister führt zu einer deutlichen Datenqualitätssteigerung.

Eine starke Vernetzung führt jedoch auch zu einer starken Abhängigkeit zu den vorgelagerten Systemen. Hier muss das Bewusstsein noch geschärft werden, dass bei (technischen) Änderungen auch die mit dem Register verbundenen Systeme informiert werden müssen. Eine institutionalisierte Koordination wäre für die Festigung des Miteinanders zwischen den Registern hilfreich. Der Arbeitsmarktservice (AMS) führt z.B.: keine Stammdaten, sondern bezieht diese für Verwaltungszwecke über das Unternehmensregister (UR). Der Unternehmer hat jedenfalls ein Problem, wenn die Datensätze nicht korrekt sind. Dies führt dann oft zu einem aufwändigen Prozess hinsichtlich der Datenbereinigung. Den eintragenden Personen müssen einerseits die Konsequenzen von falschen Eintragungen bewusst gemacht und andererseits Möglichkeiten für eine bessere Überprüfbarkeit der Einträge geschaffen werden.

Der Fokus sollte stark auf der Vernetzung und Bewusstseinschaffung hinsichtlich Datenqualität und gegenseitiger Abhängigkeit liegen. Eine stärkere Vernetzung wird die Thematiken der Datenqualität und Abhängigkeitsverhältnisse nur steigern. Auch eine stärkere Mitwirkungspflicht der Unternehmen könnte hinsichtlich der Datenqualität unterstützen, beispielsweise wenn die Unternehmen jährlich die Aktualität der Daten



bestätigen würde. UnternehmerInnen haben selbst ein starkes Interesse an der Richtigkeit ihrer Daten, dies wäre auch hilfreich im Sinne der E-Zustellung. Die Miteinbeziehung von Unternehmen könnte zu einer großen Verbesserung der Registerlandschaft beitragen, ebenso wie die Vereinheitlichung der Begriffe und Definitionen. Falls Unterscheidungen in den Definitionen bzw. Begriffen notwendig sind, könnten diese einfach klarer dargestellt werden.

In einer idealen Registerlandschaft ist die Bedeutung und Nutzung der Register klarer festgelegt und Prozesse wie die E-Zustellung haben sich bereits durchgesetzt. Die Nutzung einer elektronischen Unternehmensidentität ist alltäglich geworden. Die internationale Vernetzung ist stärker geworden. Eine Übersicht von Registern und Schnittstellen trägt dazu bei, dass Abhängigkeiten klarer sind und die Verortung eines Informationsaustausches erleichtert ist. Die Verankerung der Identifikationsmerkmale (z.B.: bPK und Kennzahl des URs) wurde erfolgreich etabliert und richtige Zuordnungen und Datenzusammenführungen können automatisiert erfolgen. Eine zentrale koordinierende Stelle ist eine Herausforderung, könnte aber bei der Vernetzung der großen Register einen wichtigen Beitrag leisten.

Einige Verbesserungen in Bezug auf das gegenseitige Verständnis konnte über die Arbeitsgruppe „Register“ erzielt werden. Hier wurden einige StakeholderInnen vernetzt und tauschen sich über diverse Themen aus. Es ist angedacht diese Arbeitsgruppe zu reaktivieren, dies könnte ebenso zu einer Verbesserung der Registerlandschaft beitragen. Die Statistik Austria bringt sich über Projekte und Wissensaustausch generell bereits sehr intensiv in die Weiterentwicklung der Registerlandschaft ein und bietet auch Unterstützung bei der Ideenfindung und der Abstimmung von Rechtsgrundlagen an.

Die Koordination wird als zentrales Thema für eine Verbesserung gesehen. Die Stärkung der Verantwortungswahrnehmung für Einmeldungen und Aktualisierungen der Stammdaten und Organisationseinheiten könnte auch einen Beitrag zu einer idealen Registerlandschaft leisten.



5.7 Synergieeffekte & Weiterentwicklungspotentiale

Der folgende Abschnitt versteht sich als Zusammenfassung wiederkehrender Elemente aus den Interviews. Insbesondere mögliche Synergieeffekte und Weiterentwicklungspotentiale in Bezug auf die Registerlandkarte werden komprimiert wiedergegeben.

5.7.1 Zentralisierung in Bezug auf Registerverantwortlichkeit

Registerstrategie (inkl. Digitalisierungs-Roadmap)

Insgesamt wird die Registerlandschaft als gewachsen und sehr heterogen beschrieben. Um mögliche nächste Schritte kooperativ umsetzen zu können, würde eine gemeinsame Registerstrategie bzw. ein gemeinsames Zielbild hilfreich erscheinen. Diese könnte auch die technischen Herausforderungen und Weiterentwicklungsmöglichkeiten hin zu einer State-of-the-Art Registerlandschaft berücksichtigen. Ein gemeinsames Zielbild würde auch die Zusammenarbeit zwischen den unterschiedlichen Registerverantwortlichen fördern und den gemeinsamen Blick auf die Registerlandschaft schärfen.

Zentrale Verantwortlichkeit für Minimierung der Abstimmungen

Die Verantwortlichkeiten sind derzeit auf verschiedene Ressorts und Organisationen verteilt. Bei der Vernetzung oder auch in Umsetzungsprojekten ist eine ressortübergreifende Zusammenarbeit notwendig. Dies führt teilweise zu sehr zeitintensiven Abstimmungen, da mit jedem Ressort individuelle Punkte abgeklärt werden müssen und diese Abklärungen teils rechtliche Grundsatzbesprechungen bedingen. Daher wird als mögliche Verbesserung eine zentrale registerverantwortliche Stelle erwähnt, wodurch die Abstimmungen zentral durchgeführt werden könnten. Damit könnten die notwendigen Abstimmungen minimiert und verkürzt werden. Ebenso könnte dies zu einer besseren Planbarkeit in Projekten beitragen.

Zentrale Clearingstelle (Koordination/Durchführung von Datenbereinigungen)

Bei der Vernetzung und Datennutzung entsteht vielfach der Bedarf an Datenbereinigungen. Eine Datenbereinigung kann nur durch die datenverantwortliche Stelle durchgeführt werden. Hier wird eine zentrale koordinierende Stelle bzw. eine eigene Stelle für Datenclearing als sehr hilfreich angesehen. Die Datenbereinigungen werden generell als sehr aufwändig und zeitintensiv beschrieben, jedoch stellen sie einen wesentlichen Mehrwert für die Datennutzung sowie -qualität dar.

5.7.2 Rechtlicher Teil

Definition der Begriffe: Register, Unternehmen, Juristische Person

Vielerorts wurde angemerkt, dass der Registerbegriff rechtlich nicht klar definiert ist und dies die Festlegung, ob eine Datensammlung ein Register ist, erschwert. Im Falle des Unternehmensbegriffs gestaltet sich das ähnlich: dies wird vor allem in Geschäftsprozessen deutlich, wenn es dadurch zu verschiedenen Herangehensweisen oder Datenerfassungen kommt. Bei nicht natürlichen Personen, zum Beispiel der juristischen Person, wird das ähnlich wahrgenommen.

Rechtliche Übersicht für jedes Register (Verordnungen, Erlässe, Materiengesetze, etc.)

Im Zuge des Projektes wurde erhoben, dass Register auf einer rechtlichen Grundlage basieren. Jedoch werden teilweise zusätzliche Regelungen über Verordnungen, Erlässe



und/oder Materiengesetze festgelegt. Beispielsweise wäre es bei der Etablierung einer Datennutzung über den rechtlich festgelegten Zweck hinaus hilfreich, eine rechtliche Übersicht aller rechtlichen Grundlagen für das jeweilige Register als Ausgangspunkt für eine Einschätzung der notwendigen Anpassungen zu haben.

Hohe Kultur der Datensicherheit und des Datenschutzes

Datenschutz und Datensicherheit werden in ihrer Wichtigkeit durchgehend betont und diesbezügliche Standards eingehalten. Teilweise werden regelmäßige Überprüfungen der Datenschutzunterlagen und technischen Systeme für die Datensicherheit explizit angemerkt. Trotz der Wichtigkeit der Datensicherheit und des Datenschutzes wird der Wunsch nach einer Gleichstellung zwischen Datensicherheit und Datennutzung geäußert. Dies würde mögliche Weiterentwicklungen hinsichtlich eines Vernetzungsgrades der Registerlandschaft fördern.

Zugriffsberechtigungen gesetzlich klar festgelegt

Technisch werden die klar definierten Zugriffsberechtigungen durch die Etablierung eines Rollen- und Rechtekonzepts umgesetzt, sprich nur User mit einer zugeordneten Rolle dürfen Dateneinsicht nehmen. Die Validierung der Zugriffe ist ungleich schwierig, daher wird bereits bei der Umsetzung der Datenabfrage auf ein valides Berechtigungskonzept gesetzt.

DSGVO: Ablage der Abfrageergebnisse

Die DSGVO-Richtlinien werden eingehalten und auch die Auskunftsansuchen wurden prozesstechnisch hinterlegt. Bei der Einbindung von Datenabfragen in beispielsweise Geschäftsprozesse ergibt sich öfters die Thematik der nachträglichen Nutzung von Abfrageergebnissen. Dies muss bereits bei der Etablierung mitberücksichtigt und je nach Einzelfall bewertet werden. Im Bereich des Personalmanagements ist dies ein zentrales Thema.

Europäische Normierung: Gesetzliche Grundlage für EU-Anforderungen

In der Beschreibung der Zukunftsbilder wurden häufig relevante Entwicklungen im Rahmen der EU erwähnt. Teils müssen derzeit bereits bestimmte EU-Anforderungen hinsichtlich des Datenaustausches eingehalten werden, was in manchen Bereichen zu mehrdimensionalen Lösungen führt (um der Erfüllung von EU- und österreichischen Anforderungen gerecht zu werden). Die EU-Anforderungen werden teils als Weiterentwicklungsantreiber und Anstoß für Veränderung wahrgenommen.

5.7.3 Standardisierung und Harmonisierung

Akzeptanz und Etablierung eines Schnittstellenstandards

Standardisierte Schnittstellen würden zu einer besseren Planbarkeit sowie zur Minimierung redundanter Datenführung beitragen. Für die Zukunft wären also verbindliche Register mit einer ähnlichen Technologie und einer gemeinsamen Schnittstelle für zentrale Abfragen wünschenswert. Auch die Standardisierung auf europäischer Ebene schafft diesbezüglich Anstöße (beispielsweise in den Bereichen eKodex, eID, eZustellung/delivery).

Mindeststandard für Register

Neben dem Wunsch nach einem klaren Registerbegriff wird auch öfters über Registerstandards gesprochen. Ein Mindeststandard könnte zu einer klaren



Erwartungshaltung an das Register (hinsichtlich Datenqualität, Schnittstellen, Inhalte, etc.) und vor allem zu einer einfacheren Zusammenarbeit beitragen. Die Vernetzung und der Datenaustausch würden bei der Einhaltung von denselben Standards und Richtlinien deutlich vereinfacht, was wiederum zu einer Minimierung des Verwaltungsaufwands für die Etablierung einer Datennutzung führen würde.

Klar definierte Richtlinien für Dateneingabe

Neben der zentralen Clearingstelle wird angemerkt, dass die Clearingfälle sich deutlich reduzieren würden, wenn es eine Vereinheitlichung, Harmonisierung sowie klar definierte ressortübergreifend Richtlinien für die Datenerfassung gäbe. Einheitliche Kriterien bei der Erfassung von Datensätzen sowie bei der Suchlogik würden bereits zu einer Verbesserung beitragen. Bei Personendatenfeldern³ würde eine einheitliche Feldlänge sowie Namensschreibweise Clearing-Fälle vermeiden und die Datenqualität verbessern. Dies würde sich auch positiv auf die Möglichkeiten der E-Government-Prozesse auswirken.

Technologisches Update (State of the art) bzw. Interoperabilität

Die gewachsene Registerlandschaft beinhaltet viele unterschiedliche Technologien, die teils technisch nicht kompatibel sind und daher eine Vernetzung erschweren beziehungsweise einen Umstieg erfordern. Das nachträgliche Hinzufügen von kleineren Registern trug zu diesem Umstand und wahrscheinlich auch der technischen Heterogenität bei.

Breiter Einsatz von Identifikationsmerkmalen (natürliche & nicht natürliche Personen)

Insbesondere auf der Unternehmensebene zeigte sich ein Weiterentwicklungspotential, die bPK-Ausstattung auch bei Unternehmen bzw. Personengesellschaften umzusetzen (Unternehmens-Identifizier). Eine Verankerung der Identifikatoren (Kennzahl des UR & bPK in allen Registern bzw. auch im Firmenbuch bzw. Strafbereich) wäre hilfreich. Dies ist auch im Hinblick auf die starke Verwendung der Unternehmensregister und deren steigender Bedeutung sowie zunehmender Digitalisierung relevant.

Die bPK-Ausstattung „natürlicher Personen“ ist in einigen Registern bereits durchgeführt. Die Umsetzung wird als komplex und aufwändig wahrgenommen und würde den Ressourcenbedarf an verfügbaren bPK-ExpertInnen deutlich steigern.

5.7.4 Datenaustausch

Verbindlichkeit der Datensätze sowie klare Verantwortung hinsichtlich Daten

Die Verwendung bzw. Einbindung von Registern wird erleichtert, wenn die datenführende Stelle bekannt ist und die Verantwortlichkeiten im Sinne der Datenhoheit klar geregelt sind.

Konstitutive Register

Die Wichtigkeit einer klaren Datenhoheit und konstitutiver Datenquellen wurde betont. Insbesondere beim Datenaustausch wäre besser festlegbar aus welcher Datenquelle welche Datensätze bezogen werden sollen.

Datenänderungsdienst und -synchronisierung

Bei der Datensynchronisierung könnten auch die Unternehmen eingebunden werden: beispielsweise könnten automatische Rückfragen in Bezug auf Datenaktualität

³ Zum Beispiel: Übergreifende Richtlinie für die Eingabe von ersten und möglichen zweiten Vornamen



vorgenommen werden, welche die/der UnternehmerIn bestätigen müsste (beispielsweise Anbindung des Firmenbuchs an Gebäude- und Wohnungsregister).

Abgleich und Nutzung bereits verfügbarer Datensätze

Hinsichtlich der zukünftigen Datenerfassung wäre es denkbar, bereits vorhandene Datensätze zu nutzen und die Erfassung von doppelten Datensätze zu vermeiden sowie eine übergreifende Datennutzung zu stärken (das Unternehmensserviceportal-Gesetz sieht eine Überprüfung bereits vorhandener Datensätze vor). Es wird in diesem Zusammenhang auch angemerkt, dass eine Übersicht von bereits verfügbaren Datensätzen sehr hilfreich wäre. Dies würde in weiterer Folge auch einer redundanten Datenerfassung/-führung (Datenclearing) entgegenwirken.

(Einfacher) Mechanismus für behördlichen Datenaustausch

Die Etablierung eines Datenaustausches birgt viele Hürden und Hindernisse. Daher wird der Wunsch nach einer Vereinfachung im behördlichen Datenaustausch geäußert. Eventuell könnte hier ein Mechanismus für die einfachere Etablierung gefunden werden.

Zugriffskontrolle und automatisierte Abfragen

Der Bereich der Zugriffskontrolle und des gegenseitigen Zugriffs der berechtigten Stellen wurde im Sinne einer Vorreiterrolle hervorgehoben. Die behördlichen Zugriffe werden als gut geregelt wahrgenommen.

5.7.5 Datennutzung

Verwendung bestehender Datensätze in Geschäftsprozessen

Es wird wahrgenommen, dass die generelle Vernetzung von Registern und Einbindung in die Geschäftsprozesse einen wesentlichen Beitrag zur Datenqualität liefert. Vor allem die Nutzung vorhandener Daten wird als sehr wertvoll und zielorientiert eingeschätzt.

Datennutzung über ursprünglichen Zweck hinweg:

Register entstehen in diversen Bereichen teils als Nebenprodukt zum „Antragsprinzip“. Darüber ist der Zweck eines Registers sehr klar festgelegt. Eine Datennutzung darüber hinaus ist gesetzlich nicht festgelegt, jedoch wecken diese Datenquellen häufig Begehrlichkeiten. Bei einer Datennutzung kommt es dennoch zu Grundsatzdiskussionen. Dies wurde am Beispiel des Firmenbuchs sehr gut dargestellt.

DSGVO: Separate Datentöpfe

Es wird öfters darüber gesprochen, dass in der Registerlandschaft die Daten dezentral verteilt sind. Eine zentrale Datenverwaltung würde zwar eine Erleichterung darstellen, jedoch wird dies hinsichtlich des Datenschutzes als kritisch angesehen.



6 Visualisierung

6.1 Zielsetzung der Visualisierung

Die Visualisierung der erhobenen Registerdaten soll dazu beitragen die Zusammenhänge und Besonderheiten der österreichischen Registerlandschaft abzubilden. Dadurch soll ein zusätzlicher Mehrwert aus den erhobenen Daten für eine weiterführende Verwendung der Erkenntnisse generiert werden. In diesem Projekt wurde die Grundlage für eine Visualisierung geschaffen. Hierfür wurden verschiedene Ideen bzw. Ansätze zur Visualisierung der erhobenen Registerdaten verfolgt.

Die Darstellung soll Partnerprojekten (RSV, E-ID, Ausweisplattform, etc.) als Unterstützung dienen. Daher wurden gemeinsam mit den Projekt-StakeholderInnen Überlegungen hinsichtlich der Darstellungsform angestellt und verschiedene Varianten auf Basis einer Ideensammlung überprüft. In einem ersten Schritt wurde eine einfach lesbare Darstellung der Registerlandschaft angestrebt. Diese sollte als Grundlage für eine Erweiterung in einem möglichen Folgeprojekt dienen.

In Zuge der Registererhebung wurde eine Vielzahl von Merkmalen zu den Registern erhoben. Daher war es notwendig mit den Projekt-Stakeholdern eine Auswahl zu treffen, die in einer Grundlagen-Visualisierung bereits einen Mehrwert liefern und die Ergebnisse der Erhebung nutzbar machen sollte. Über die unterschiedlichen Visualisierungsvarianten hinweg haben sich bestimmte Merkmale als nützlich erwiesen.

Hierbei hat sich das Projektteam sehr schnell auf folgende drei Register-Attribute festgelegt:

- Identifikationsmerkmale, die für den Austausch mit anderen Registern und datenverarbeitenden Stellen genutzt werden (bPK-Ausstattung der Register)
- Datenkern der Register (Personenbezogen, Unternehmensbezogen oder Objektbezogen)
- Datenflüsse zwischen den Registern (Zu- und Abfluss, Synchronisierung)

So wird über die Visualisierung sowohl der Vernetzungsgrad der Registerlandschaft als auch die Verbreitung des bPK-Konzeptes ersichtlich. Zusätzlich ist es möglich, einen raschen Überblick über die Datenschwerpunkte der Register zu erhalten. Dies liefert einen wesentlichen Mehrwert hinsichtlich des Weiterentwicklungspotentials in Bezug auf einen möglichen Datenaustausch und eine weiterführende Datennutzung.

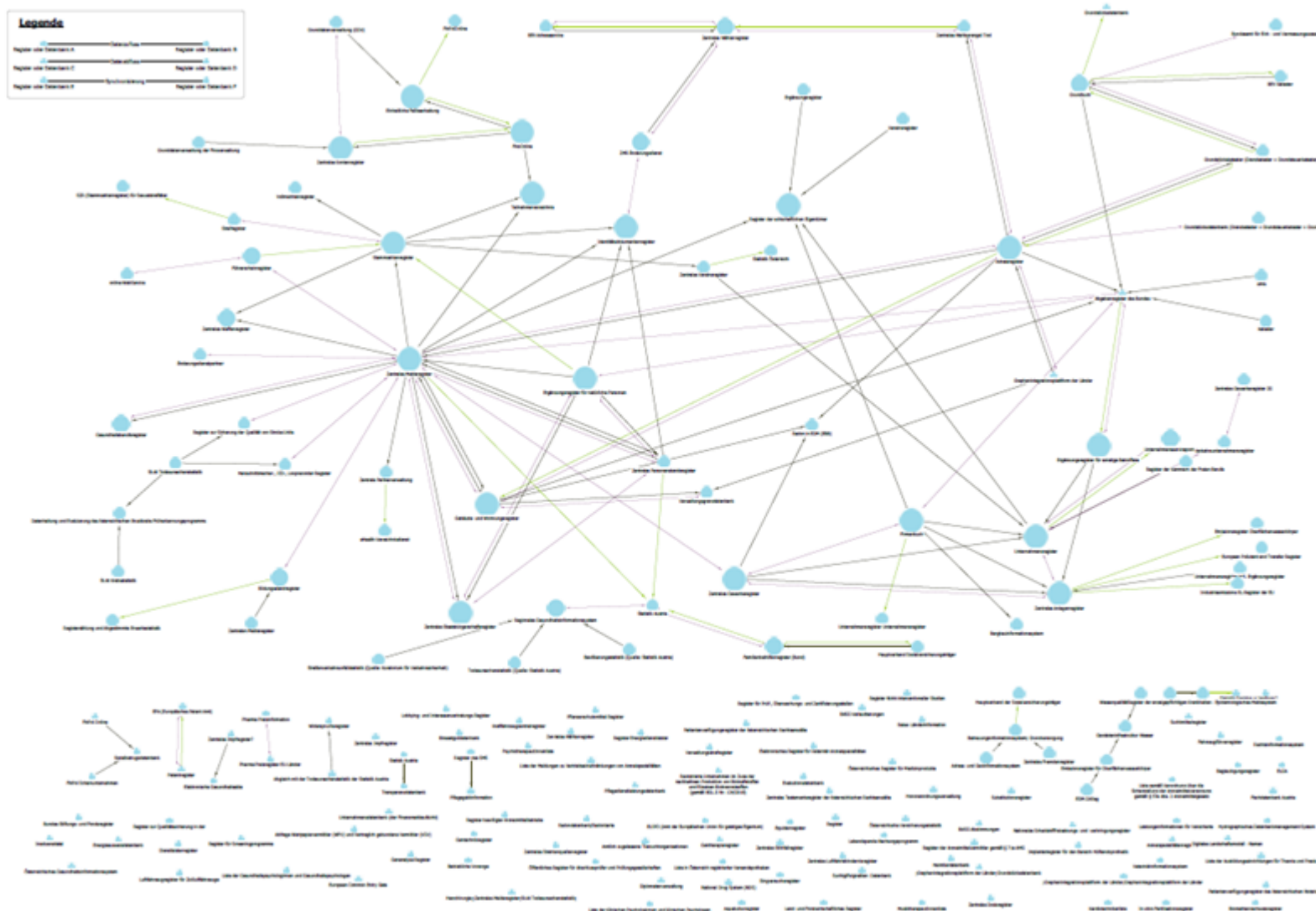


Abbildung 1 Dieser Visualisierungsentwurf bildet die vernetzte Registerlandschaft sowie die Einzelregister ab und ermöglicht erste Erkenntnisse

6.2 Visualisierung der erhobenen Registerdaten

In der Registerlandkarte wurden die Register aus der Registererhebung als Entität ausgewählt sowie auch vereinzelte Organisationen beziehungsweise Plattformen, die sich als zentrale Punkte herauskristallisiert haben. Daher wurden die Statistik Austria, FinanzOnline und das Unternehmensserviceportal ebenfalls als Entität mitaufgenommen.

Folgende Entitäten sind in der Visualisierung abgebildet:

- Register
- Ausgewählte Organisationen bzw. Plattformen

Die bPK-Ausstattung der Register wurde als Merkmal für die Visualisierung mitaufgenommen, da sie für den Datenaustausch der Register eine hohe Bedeutung hat und eine eindeutige Zuordnung der Datensätze ermöglicht.

Als weiteres Merkmal wurde der bereits existierende Datenfluss des Registers zu anderen Registern mitaufgenommen und wie folgt kategorisiert:

- Register, zu denen eine automatisierte Synchronisierung erfolgt
- Register, aus denen regelmäßig Daten bezogen werden
- Register, in die regelmäßige Daten abfließen

Des Weiteren wurde den Registern ein eindeutiger Datenschwerpunkt zugewiesen und folgendermaßen unterteilt:

- Unternehmensbezogene Daten
- Objektbezogene Daten
- Personenbezogene Daten

In einem ersten Visualisierungsschritt (siehe Abbildung 1) wurden erste grundlegende Erkenntnisse gewonnen: es wurde die Teilung der Registerlandschaft in (1) einem stark vernetzten Registerkern und (2) einem unvernetzten Registerkern sichtbar. In weiteren Iterationsschritten wurde durch die Einbindung der oben angeführten Merkmale die Visualisierung inhaltlich aufgewertet.



6.2.1 Vernetzter Registerkern

In Abbildung 3 wird die Visualisierung des vernetzten Registerkerns dargestellt.

In der Visualisierung wurden die bereits angeführten Merkmale durch Verwendung unterschiedlicher Symbole sowie Farben erkenntlich gemacht (siehe Abbildung 2 Visualisierungslegende).



Abbildung 2 Visualisierungslegende

Beschreibung der Legende:

- Register mit unternehmensbezogenen Daten werden in hellblauen Kreisen dargestellt.
- Register mit personenbezogenen Daten werden in orangefarbenen Kreisen dargestellt.
- Register mit objektbezogenen Daten werden in grünen Kreisen dargestellt.
- Register mit personenbezogenen Daten und bPK werden mit einem orangefarbenen Quadrat abgebildet.
- Register mit unternehmensbezogenen Daten und bPK werden mit einem blauen Quadrat abgebildet.
- Die Plattformen und Organisationen werden durch ein hellblaues Dreieck dargestellt
- Die Zu- und Abflüsse der Registerdaten zwischen den Registern werden mittels eines Pfeiles dargestellt.

Die Größe der Symbole wird durch die Visualisierungssoftware auf Basis der Verbindungslinien bestimmt. Generell spiegelt die Grafik die Wahrnehmung und Darstellung der ausgewählten Akteure in den ExpertInnen-Interviews, dass das Zentrale Melderegister eines der relevantesten in der Registerlandschaft ist, wieder. Ebenso ist gut erkennbar, dass die bPK-Ausstattung in den Registern, im vernetzten Registerkern, sehr stark verbreitet ist. Zusätzlich verdeutlicht die Visualisierung den hohen Stellenwert von Statistiken in der



österreichischen Verwaltung und schafft einen Überblick über den Vernetzungsgrad der Registerlandschaft.

6.2.2 Unverbundener Registerkern (Einzelregister)

Die Registerlandschaft beinhaltet neben dem vernetzten Registerkern ebenso einen unverbundenen Registerkern. Der unverbundene Registerkern zeigt Einzelregister auf, die keinen Datenaustausch zu einem anderen Register aufweisen.

In Abbildung 4 ist ersichtlich, dass Register unabhängig vom Datenschwerpunkt unverbunden sein können. Die Visualisierung hat die Trennung der zwei Registerteile noch einmal verdeutlicht. Eine Begründung, beziehungsweise Betrachtung, ob in diesen Fällen ein Datenaustausch in Zukunft sinnvoll wäre oder nicht, wurde durch dieses Projekt nicht evaluiert.



Abbildung 4 Visualisierung der unnetzten Register (Einzelregister)

6.3 Ausblick & weitere Ideen

Dieses Projekt hatte als Projektziel eine Grundlage für eine Visualisierung zu schaffen. In den Abbildungen ist die Visualisierung in der gewählten Darstellungsform (Netzwerkgrafik) ersichtlich. Es konnten bereits einige Erkenntnisse aus dieser ersten Datenvisualisierung gewonnen werden. Im Zuge der Iterationen sind weitere Ideen zu Visualisierungsmöglichkeiten und Erweiterungen der Visualisierung entstanden, welche im Weiteren kurz beschrieben werden.

6.3.1 Dynamische Darstellung

In einem möglichen Folgeprojekt könnte eine dynamische Ansicht der Registerlandkarte entwickelt werden, in der die Darstellung individuell angepasst werden kann. Diese hätte den Vorteil, dass weitere Merkmale zu dem Register an- und abgewählt werden könnten. Die ExpertInnen-Interviews haben gezeigt, dass die Ressorts jeweils eine andere Rolle in der Registerlandschaft einnehmen. Daher ergeben sich auch unterschiedliche Anforderungen an die gezeigten Inhalte bzw. Merkmale in einer Registerlandkarte. Dieser Anspruch könnte durch eine dynamische Darstellung erfüllt werden.

6.3.2 Abfragemöglichkeiten

In der Verwaltung sind bereits einige Systeme zur Datenabfrage vorhanden. Aufgrund der umfangreichen Möglichkeiten und Fülle der Register könnte eine Darstellung der Möglichkeiten betreffend Datenabfrage und Datenzugriff in einer Visualisierung eine diesbezügliche Suche erleichtern.

6.3.3 Datenaustausch der Behörden

In einer Visualisierungsmöglichkeit wurde der Datenaustausch zwischen Behörden angedeutet. Dies ist in Abbildung 5 ersichtlich und könnte durch eine nähere Ausführung einen Mehrwert hinsichtlich einer Datennutzungsanalyse bieten.

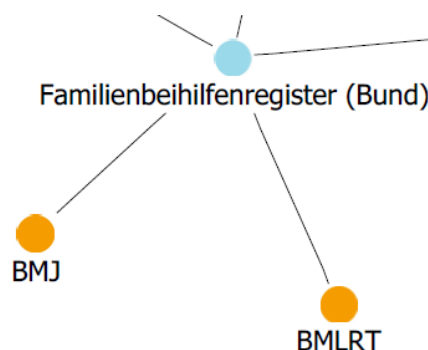


Abbildung 5 Datenabfrage von Behörden



7 Zusammenfassung und Ausblick

Die Optimierung der Registerlandschaft ist eine der wesentlichen Absichten der IKT-Strategie der österreichischen Verwaltung. Im Zuge dieses Projektes wurde eine aktualisierte Registerübersicht erstellt und wesentliche Registermerkmale erhoben (Schnittstellen, Datenflüsse, etc.). Es wurden Register, Verzeichnisse oder sonstige datenführende Systeme auf Bundesebene erhoben, die dazu verwendet werden, laufend durch Ein- und Austragungen einen Datenbestand zu pflegen. Weiters können diese auf externe Stellen zugreifen und verfügen über standardisierte Schnittstellen. Die entstandene aktualisierte Registerübersicht bietet eine Grundlage für die Evaluierung weiterer möglicher Use Cases in anderen Projekten wie Register- Systemverbund, E-ID und/oder Ausweisplattform.

Die verantwortlichen Ressorts wurden die systematische Registererhebung miteinbezogen. Die Beteiligung war sehr hoch, und durch die hochwertigen Rückmeldungen konnten einige neue Register aufgenommen, bestehende aktualisiert und nicht aktuelle entfernt werden. Dadurch konnte eine aktuelle Registerübersicht mit zusätzlichen Merkmalen und tiefergehenden Informationen geschaffen werden, beispielsweise in Bezug auf Datenaustausch oder Identifikationsmerkmale.

Für eine bessere Einschätzung von Themen wie Datenvalidität/-qualität, der rechtlichen Aspekte sowie der operativen Arbeit mit Registern wurde eine Interviewserie mit ausgewählten Akteuren der Registerlandschaft gestartet. Dabei die jeweilige Einschätzung der Registerlandschaft erhoben und insbesondere auf Verbesserungsvorschläge Bezug genommen. Es wurden die Themenblöcke (1) Status quo, (2) Rechtliche Aspekte, (3) Stärken bzw. Schwächen, (4) Zukunftsbild sowie (5) nächstmögliche Schritte für eine positive Veränderung in der Registerlandschaft behandelt. Dadurch konnte implizites Wissen und zusätzliches Know-How über die Register in der österreichischen Verwaltung gewonnen werden.

Die österreichische Registerlandschaft wurde grundsätzlich als inhomogen eingestuft, und diesbezügliche Herausforderungen unterschiedlichster Art wurden von den Akteuren erörtert. Gleichzeitig wurden die Register aber im internationalen Vergleich als sehr positiv eingestuft. Die Akteure waren sich bevorstehender Trends bezüglich relevanter Prozesse, beispielsweise auf Ebene der EU-Standards oder der internationalen Vernetzung, bewusst. Behördliche Zugriffe, Datenschutz und Datensicherheit wurden als klar geregelt und gut abgewickelt wahrgenommen, sowie in ihrer Wichtigkeit betont. Auch die Wichtigkeit der Vernetzung von Registern und Geschäftsprozessen und Use Cases bildete einen Schwerpunkt, ebenso wie der Wunsch nach einer zentralen Koordinierung sowie Möglichkeiten zur Minimierung von Abstimmungen.

Es zeigten sich insbesondere Potentiale in den Bereichen Standardisierung, Schnittstellen und Datenführung, sowie im Hinblick auf verschiedene Möglichkeiten zur Verbesserung der Datenqualität - beispielsweise im Bereich des Personenclearings. Verbesserungen in diesem Bereich, wie die einer zentralen Clearingstelle oder kleiner Änderungen im Hinblick auf die Datenerfassung (z.B. Richtlinien für die Dateneingabe), hätten wahrscheinlich auch positive Effekte auf bestimmte E-Government-Prozesse.



Ein stark wiederkehrendes Thema war die bPK-Ausstattung auf der Unternehmensebene, was mit Blick auf die starke Verwendung der Unternehmensregister und steigende Bedeutung der Digitalisierung in diesem Bereich hervorzuheben ist, aber auch in den Interviews einen klaren Schwerpunkt bildete. Gleichzeitig wurden aber auch die Grenzen der bPK-Ausstattung erörtert. Ein weiteres oft angesprochenes Thema war das der Datenhoheit bzw. das Thema der konstitutiven Register.

Sowohl beim Start der Registererhebung als auch in den Interviews zeigte sich, dass einige Begriffe, wie zum Beispiel der Registerbegriff sehr unscharf sind und daher keine trennscharfe Zuordnung möglich ist. Dieser Punkt sowie die rechtlichen Grundlagen inklusive Datensicherheit und Datenschutz wurden in der rechtlichen Betrachtung näher evaluiert.

Zur Erkennung von Zusammenhängen und Besonderheiten wurden die erhobenen Registerdaten visualisiert. Damit wurde eine Grundlage für eine Visualisierung der Registerlandkarte geschaffen und es konnten erste Erkenntnisse und Ableitungen daraus gewonnen werden. In der Interviewserie wurde der stark vernetzte Registerkern immer wieder angesprochen, dieser wurde durch die Visualisierung sichtbar gemacht. Ebenso wurde der Vernetzungsgrad der Registerlandschaft sowie die Verbreitung der bPK-Ausstattung ersichtlich.

Die aktualisierte Registererhebung und Visualisierung bieten einen Mehrwert hinsichtlich der Weiterentwicklungspotentiale in Bezug auf einen möglichen Datenaustausch und die weiterführende Datennutzung bestehender Datenbestände. Die Registerübersicht stellt eine aktuelle Momentaufnahme einer dynamischen Registerlandschaft dar.

In einem Folgeschritt könnte die Visualisierung erweitert und professionalisiert werden. Die gewonnenen Erkenntnisse könnten in einer Strategiediskussion unter Einbeziehung anderer Projekte interpretiert werden und damit auch - auf Basis der identifizierten Weiterentwicklungspotentiale - Nachfolgeprojekte definiert werden.